Ugo Rescigno

Costituzione italiana
e
Stato borghese

SAVELLI

Indice

Questo libro è rivolto ai compagni, e questo spiega alcune sue caratteristiche. Anzitutto il fine è politico: l'obiettivo polemico è la distruzione di tutte le infinite chiacchiere e illusioni che da quasi trent'anni il movimento operaio organizzato, che pure nella sua parte maggioritaria si proclama marxista, va seminando tra gli operai sulla società né socialista né capitalista che con l'aiuto e sotto la protezione della Costituzione repubblicana sarebbe possibile raggiungere. Sotto questo aspetto, per quanto nessuna delle tesi sostenute, per sé considerata, sia originale e nuova, poiché costituisce piuttosto l'applicazione su di un punto specifico (la Costituzione italiana) di categorie marxiste ben conosciute, il libro non è né ovvio né scontato. Vi è nel movimento operaio italiano, e occidentale in generale, una singolare situazione schizofrenica, per cui quando si commentano Marx o Lenin, o si tratta del rapporto oppure del contrasto Marx-Hegel, o si parla dello Stato in generale, bene o male (per la verità più male che bene, perché molto spesso sottili mistificazioni cominciano già su questo piano) vengono riprese ed esposte le tesi fondamentali della tradizione marxista; quando invece si parla del contingente, dello storicamente attuale, della Costituzione (per venire al nostro tema), quelle categorie scompaiono, per essere sostituite da altre, schiettamente borghesi. Il modo volgare e acritico con cui entro il movimento operaio continuano ad essere spacciate per vere e valide le mistificazioni ideologiche della Costituzione (sul lavoro, sulla sovranità popolare, sulle comunità intermedie, sull'interesse generale e così via) ne è la riprova. Cosicché oggi applicare puramente e semplicemente categorie marxiste alla Costituzione diventa, entro il movimento operaio, un atto di rottura. Per questa ragione nel libro si presuppongono e si danno per conosciute tutte o quasi tutte le categorie marxiste usate. L'oggetto del lavoro non è la loro ennesima rie-

sposizione (vi sono del resto ottimi libri che svolgono questo compito, e alcuni sono citati nelle note), ma il loro uso attuale e politicamente significativo rispetto ad un oggetto specifico (la Costituzione italiana). Naturalmente non vale la pena di giustificare la scelta aperta e consapevole di metodi e categorie predeterminate per condurre l'indagine, quelli marxisti appunto. Nessuno, assolutamente, nello studiare la realtà comincia da zero, ma presuppone sempre un bagaglio teorico alle sue spalle il quale guida la sua indagine, che ne sia consapevole o meno. Questo bagaglio teorico a sua volta (questo insieme di categorie e metodi), quando ha un minimo di organicità e validità sociale, è sempre espressione del punto di vista di una determinata classe. Qui dunque si presuppone il marxismo, come espressione teorica della lotta e dei fini della classe operaia: la scientificità delle categorie marxiste qui presupposte sarà confermata (o messa in dubbio) nella misura in cui sarà raggiunto il risultato prefisso, la spiegazione della Costituzione italiana. (Beninteso il risultato può venir mancato non per colpa delle categorie marxiste, ma esclusivamente mia). Proprio perché scopo di questo libro è l'analisi critica della Costituzione italiana dal punto di vista operaio, non viene descritta e commentata l'intera Costituzione italiana e meno che mai l'intero diritto costituzionale vigente in Italia (per il quale, sia pure usando categorie borghesi e perciò mistificatorie, esistono buoni manuali di uso corrente, a cominciare da quello del Mortati), ma si cerca di cogliere l'essenziale della Costituzione italiana secondo il metodo critico di Marx, che è contemporaneamente comprensione delle ragioni storiche e sociali della realtà e delle ragioni del suo mutamento e del suo perire.

Vi sono però tre lacune che a rigore, proprio seguendo il metodo adottato, non avrebbero dovuto esserci, e che intendo qui giustificare.

Anzitutto l'economia italiana è parte integrante del mercato capitalistico mondiale, e per questa ragione diventa fuorviante e al limite causa di totale incomprensione limitare l'indagine al sistema sociale e politico italiano senza indagare e mostrare le relazioni, interdipendenze e condizionamenti col sistema mondiale. Questo difetto si nota particolarmente quando si parla del capitalismo di Stato come tendenza dominante. D'altra parte questo libro non tratta dell'economia italiana e mondiale, ma delle istituzioni costituzionali vigenti in Italia, e quindi tenere nel giusto conto il mercato mondiale significava mostrare le conseguenze che i condizionamenti internazionali producono a livello istituzionale e i modi specifici attraverso cui tali condizionamenti si realizzano (ad es. Comunità europea e sue decisioni; Fondo mone-

tario internazionale: Club dei dieci o dei venti; NATO e conseguenze sull'ordinamento militare e sul bilancio dello Stato: e così via). Questo era possibile solo se fosse già esistito uno studio in tal senso, i cui risultati poter riprendere tranquillamente, o se io stesso avessi già compiuto tale studio. Poiché non si dà né l'una né l'altra ipotesi, sono stato costretto a tacere, per non dire cose generiche e del tutto inutili.

La seconda lacuna riguarda le Regioni, e in genere le autonomie locali. Nel libro si fa spesso riferimento ad esse (ed era inevitabile), ma non c'è una parte espressamente dedicata a loro, come pure sarebbe necessario. La ragione è che mi sono sforzato di non condurre la critica alle formule normative o alla sola ideologia che sostiene la realtà normativa, ma anzitutto a questa realtà, e poi alla ideologia, che solo così poteva essere compresa nel suo duplice aspetto di realtà sociale e di falsa coscienza. Le Regioni datano dal 1970, troppo poco tempo per poter condurre un esame critico secondo questo metodo. Sarebbe stato possibile sottoporre a critica l'ideologia che ha preceduto e accompagna la vita delle Regioni, ma anzitutto sarebbe operazione di per sé sola sterile, e in secondo luogo quasi sicuramente libresca e dommatica, affidata al puro confronto tra i sacri testi e le formulazioni ideologiche attuali. Meglio quindi aspettare uno studio sufficientemente analitico e approfondito dei fatti che riguardano le Regioni (come del resto è già programmato nel piano della collana editoriale).

Infine si tace della Corte costituzionale (anche se, come è ovvio, vi sono riferimenti alla Corte e saranno ricordate molte sue sentenze). La ragione è che uno studio sistematico della Corte avrebbe inevitabilmente condotto a scrivere un altro libro, simmetrico a questo, in cui tutti gli argomenti di questo secondo, e quasi tutti i singoli paragrafi, sarebbero stati riscritti muovendo dal punto di vista della Corte costituzionale, da sottoporre poi a critica. In sostanza, un diverso modo di affrontare la medesima materia, cioè un altro libro, certamente utile e necessario (anch'esso infatti è programmato), ma proprio per questa ragione separato e distinto da questo.

Lo scopo e il metodo del libro spiegano le note. Tranne che in pochi casi, in cui mi è parso indispensabile, ho evitato di citare i giuristi, non perché non sarebbe utile e necessario ricordare attentamente le loro opinioni su tutte le questioni affrontate (che sono quasi sempre il loro pane quotidiano) e sottoporle ad accurata analisi critica, ma perché anche questo deve essere oggetto di un lavoro specifico. Ricordare e criticare tutti i giuristi, o per

lo meno i più importanti, che si sono occupati degli stessi argomenti di questo libro, avrebbe significato scrivere nelle note un libro triplo dell'attuale, per di più rivolto inevitabilmente ad un pubblico diverso da quello a cui immediatamente mi rivolgo nel testo. Nelle note invece sono indicati alcuni libri che a mio avviso permettono, per chi ne ha voglia e bisogno, di approfondire gli argomenti trattati. Si tratta in genere o dei lavori più recenti o di quelli più importanti. Il tutto (spero) con molta parsimonia, come è giusto se le note vogliono essere utili ai compagni, e non agli specialisti (i quali per di più non ne hanno bisogno).

I

Costituzione italiana e capitale

1. *La Costituzione presuppone l'esistenza del mercato*

La Costituzione italiana presuppone determinati rapporti di produzione non solo nel senso ovvio e banale che essa è stata emanata e vige per una determinata società quale è quella esistita storicamente in Italia dal 1948 ad oggi, ma nel senso più pregnante che questa necessaria presupposizione è entrata nel corpo stesso delle regole costituzionali, le quali non possono essere comprese se non in riferimento a tali rapporti di produzione.

Anzitutto la Costituzione presuppone che la ricchezza materiale della società si manifesti attraverso le merci (e cioè cose utili che hanno un prezzo e quindi si comprano e si vendono sul mercato). Quando la Costituzione parla esplicitamente del lavoro salariato (art. 36: «Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione...» cioè ad un salario; art. 37: «...La legge stabilisce il limite minimo di età per il lavoro *salariato*») con ciò stesso presuppone che il salario sia la forma in danaro attraverso cui il lavoratore procura mediante il mercato i mezzi di sostentamento necessari a sé e alla sua famiglia (art. 36: «...una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare *a sé e alla famiglia* un'esistenza libera e dignitosa»); quando dice che «la proprietà è pubblica o privata» (art. 42) e soggiunge che «...la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto», (art. 42, II comma), presuppone che le cose in proprietà, proprio perché nella signoria dei privati, possano circolare dall'uno all'altro privato mediante lo scambio tra di essi, cioè mediante il mercato. Quando la Costituzione dice che «la proprietà privata può essere espropriata... salvo indennizzo» (art. 42, III comma) e ripete nell'art. 43 che «la legge può ... trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici ..., determinate imprese o categorie di imprese ...», la Costituzione

anzitutto presuppone che le cose espropriate abbiano un prezzo a cui ragguagliare l'indennizzo, in secondo luogo presuppone l'esistenza del danaro («l'indennizzo»), sia come misura del valore, sia (qualora l'indennizzo sia in danaro, come suole accadere) come depositario del valore. Quando dice che «La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito» (art. 47), la Costituzione presuppone di nuovo e in forma potenziata e dispiegata l'esistenza del danaro, del danaro come capitale da prestito, e cioè capitale finanziario.

Dunque, come prima approssimazione, la Costituzione italiana presuppone una società mercantile, una società cioè in cui le cose utili sono merci, e il soddisfacimento dei bisogni si realizza mediante lo scambio sul mercato di queste merci attraverso la mediazione del danaro.

2. *La Costituzione prevede diversi modi di produzione mercantile, ma presuppone quello capitalistico come dominante*

La Costituzione in secondo luogo presuppone esplicitamente diversi modi di produzione, tutti basati sulla produzione mercantile (produzione cioè per il mercato).

La Costituzione presuppone il modo capitalistico, sia quando menziona e disciplina il lavoro salariato — che in tanto è lavoro salariato in quanto ha di fronte a sé il capitale (il lavoro salariato dei dipendenti pubblici è un lavoro derivato, esiste perché esistono le imposte, e cioè il settore primario e secondario che producono redditi primari da cui prelevare le imposte) —, sia quando prevede e disciplina il credito, e cioè il capitale finanziario, sia quando garantisce l'iniziativa privata e la proprietà privata, che sono evidentemente anzitutto iniziativa e proprietà privata capitalistica, giacché la Costituzione, non distinguendo tra proprietà di mezzi di produzione e proprietà dei beni di consumo e tra diversi tipi di iniziativa, per ciò solo legittima e presuppone quella proprietà (la proprietà privata dei beni di produzione) e quella iniziativa (l'iniziativa capitalistica) che storicamente e di fatto sono predominanti.

La Costituzione conosce anche altri modi di produzione. Menziona esplicitamente la produzione non capitalistica condotta da lavoratori che sono proprietari dei propri mezzi di produzione, e cioè i contadini e gli artigiani (art. 44: «... la legge ... aiuta la piccola e la media proprietà [della terra]»; art. 45: «La legge provvede alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato»); presuppone la

esistenza delle professioni libere (art. 33, V comma: «E' prescritto un esame di Stato ... per l'abilitazione all'esercizio professionale»; art. 35: «La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni»).

Peraltro la Costituzione italiana, se conosce diversi modi di produzione, anche non capitalistici, certamente presuppone che il modo di produzione dominante sia quello capitalistico, e di bel nuovo non presuppone ciò perché così è in fatto, ma nel modo stesso con cui riflette e disciplina la realtà economica sottostante. Infatti, quando la Costituzione parla della piccola proprietà contadina. dice:«la legge aiuta la piccola e la media proprietà» (art. 44); quando tratta dell'artigianato, usa la formula: «la legge provvede alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato» (art. 45. II comma). La Costituzione cioè presuppone che queste forme di produzione debbano essere difese, difese evidentemente rispetto a qualcosa d'altro; qualcosa d'altro che infatti è presupposto e sviluppato in tutti gli altri articoli del titolo terzo della parte prima, in cui dominano da un lato il lavoro salariato, dall'altro il capitale: quindi piccola proprietà contadina e artigianato vanno difesi dal modo di produzione capitalistico, che in tal modo la Costituzione presuppone come dominante. al punto che potrebbe distruggere piccola proprietà contadina e artigianato, come infatti storicamente è.

Questa dominanza del modo di produzione capitalistico si riflette dalla realtà nelle norme costituzionali anche riguardando la Costituzione sotto l'aspetto puramente quantitativo (il più esteriore immaginabile). Dei 12 articoli dedicati ai rapporti economici. 7 (artt. 35-40 e 46) trattano del lavoro salariato, e cioè del polo necessario di ogni produzione capitalistica. uno tratta della cooperazione e dell'artigianato (art. 45), e tutti gli altri trattano o prevalentemente o comunque dell'impresa capitalistica (artt. 41-44 e 47).

Dunque, seconda conclusione, se la Costituzione conosce e prevede diversi modi di produzione (tutti peraltro rientranti nella produzione mercantile), essa però presuppone come dominante il modo di produzione capitalistico.

3. *Lavoro salariato e libertà del capitale nella Costituzione*

Due sono gli articoli-chiave sui quali si fonda questa disciplina e questo corretto rispecchiamento della realtà sociale, l'art. 36, che nell'essenziale prevede e disciplina la riproduzione della forza-lavoro, e l'art. 41, che nell'essenziale sanziona la libertà del capitale.

L'art. 36 detta la disciplina essenziale del lavoro salariato. Le sue norme in tanto hanno senso in quanto presuppongono un rapporto di lavoro dipendente, perché è solo rispetto ad un rapporto di lavoro dipendente che può porsi il problema di una limitazione per legge dell'orario massimo della giornata lavorativa e il diritto al riposo settimanale e alle ferie annuali retribuite non rinunziabili (art. 36, II e III comma: «La durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge. Il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi»). Nel I comma dell'art. 36 la Costituzione italiana correttamente si preoccupa di garantire quella che è la condizione minima per la riproduzione della forza-lavoro, e cioè quel minimo salariale storicamente determinato che permette al lavoratore di vivere e prolificare, riproducendo se stesso come forza-lavoro attuale e futura. La Costituzione usa una formula che intende abbellire e nascondere la sostanza («un'esistenza libera e dignitosa»), ma la giurisprudenza che ha dovuto prosaicamente tradurre in danaro questa formula altisonante ha sentenziato che questo minimo va rapportato ai minimi contrattuali esistenti[4]: la retribuzione «in ogni caso sufficiente ad assicurare al lavoratore e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa» è quella retribuzione che risulta dalle correnti tariffe sindacali, cioè, come volevasi dimostrare, quel salario che in un dato momento storico è normale per quel determinato lavoro, tale da impedire da un lato la degradazione fisica e morale del lavoratore e dall'altro qualsiasi accumulazione che sottragga il lavoratore alla sferza del bisogno e quindi alla necessità di vendere la sua forza-lavoro sul mercato.

La prima parte dell'art. 36 si interpreta allora molto bene alla luce di questo minimo garantito: da un lato è il riconoscimento della esistenza di forze-lavoro complesse («retribuzione proporzionata alla ... *qualità* del lavoro») e quindi salarialmente differenziate, dall'altro è la previsione della possibilità di un salario superiore al minimo storico (se la retribuzione deve essere comunque «sufficiente», ecc. questo significa che può essere superiore a questo minimo). Questo possibile salario superiore al minimo storico però (va notato come la forza della realtà si riflette con cristallina chiarezza nelle norme) resta giustamente del tutto indeterminato nella Costituzione e affidato invece ai rapporti di forza. Non per caso subito dopo in Costituzione vengono gli articoli 39 e 40 che prevedono la libertà di organizzazione sindacale e la garanzia del diritto di sciopero, e cioè gli strumenti attraverso cui si esprime la lotta dei lavoratori dipendenti per determinare da un lato il minimo salariale storicamente incomprimibile, dall'altro le differenze salariali corrispondenti alle

diverse qualità del lavoro, dall'altro ancora quel tanto di salario superiore al minimo storicamente determinato (e che alla lunga in un processo continuo provoca lo spostamento anche del minimo storico, in generale verso l'alto, ma ciò dipende solo dai rapporti di forza).

Comunque l'art. 36 della Costituzione non sancisce in alcun caso il diritto del lavoratore ad una retribuzione pari al valore del prodotto del suo lavoro. Il lavoro in tanto è salariato in quanto esiste contrapposto ad esso il capitale. e il capitale in tanto esiste in quanto, come si dice volgarmente, è retribuito, e cioè da un lato viene ricostituito mediante gli ammortamenti, dall'altro ottiene un profitto. Questa ferrea legge economica della società capitalistica si riflette puntualmente nell'altro articolo-chiave, il 41.

Cosa vuol dire «L'iniziativa economica privata è libera» (art. 41, I comma)? In generale tutti i commentatori si sono trovati molti imbarazzati, perché l'art. 41, subito dopo questa solenne e apparentemente inequivocabile proclamazione di principio, aggiunge nel secondo e terzo comma: «Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali». All'apparenza sembra che il II e III comma dicano il contrario del primo, e cioè che l'iniziativa economica privata è tanto poco libera che deve svolgersi in accordo con l'utilità sociale, senza recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e può essere soggetta a programmi e controlli pubblici. Ma, se riflettiamo più attentamente, una libertà assoluta comunque rimane, ed è la libertà primordiale ed essenziale del capitale, quella di rifiutarsi di funzionare come tale. In altre parole, quali che siano i vincoli che secondo Costituzione possono essere imposti allo svolgimento delle attività imprenditoriali, certamente né lo Stato né qualsiasi altro soggetto può costringere i privati ad intraprendere iniziative economiche, cioè ad investire. La Costituzione legittima e consacra la possibilità delle crisi economiche, della disoccupazione, della diminuzione della produzione, del ristagno, con tutto il seguito di miserie che queste crisi si trascinano con sé. In tal modo la Costituzione consacra e legittima l'arma più efficace che il capitale possiede per piegare la classe operaia. Lo sciopero del capitale da sempre è lo strumento principale per ristabilire il pieno dominio sugli operai e ricostituire i margini di profitto, ove questi scendano ad un livello ritenuto insufficiente dalla classe dei capitalisti [2].

4. *La Costituzione garantisce il profitto e la ricerca del massimo profitto*

Ma in tal modo la Costituzione legittima e consacra la legge assoluta del capitale: il profitto. Se l'iniziativa è libera per la Costituzione (e cioè non si può imporre né di investire né di investire in questo piuttosto che in quell'altro settore), ciò non può non significare che il profitto è legittimo e costituzionalmente garantito, nel senso che nessuna autorità può pretendere che esso sia nullo. E infatti se l'iniziativa è libera, se cioè nessuno può imporre ai privati di investire, ciò significa che nessuno può imporre ai privati di investire senza profitto e quindi di continuare a produrre senza profitto. Perché se per assurdo così fosse, se fossero costituzionalmente legittime e ammissibili leggi che volessero imporre ai privati di produrre senza profitto, immediatamente cesserebbe ogni investimento nel settore che dovrebbe produrre senza profitto. Libertà di investire o non investire, di investire in un settore piuttosto che in altro, significa libertà del profitto, garanzia costituzionale del profitto privato.

L'art. 41 comporta anche la libertà di ricercare il massimo profitto. Infatti «l'iniziativa economica privata è libera» non significa solo libertà di non investire, ma significa anche, per necessaria connessione, libertà di investire in un settore piuttosto che in un altro. Se nessuno può costringere il capitalista a reinvestire i profitti, nessuno può costringerlo a reinvestire i profitti nell'edilizia anziché nell'industria automobilistica, nella cantieristica anziché nell'industria chimica. Il capitale ha diritto, secondo la nostra Costituzione, di muoversi liberamente alla ricerca dei settori che più lo attirano, cioè dei settori che garantiscono maggior profitto.

Queste due caratteristiche essenziali del capitale, e cioè la libertà del capitale di ritirarsi temporaneamente dalla produzione e la libertà di muoversi liberamente entro i diversi settori della produzione, sono dunque garantite esplicitamente dalla nostra Costituzione. Garantendo esplicitamente queste due libertà la Costituzione garantisce anche e inevitabilmente sia la libertà del profitto privato sia la libertà del massimo profitto privato: libertà in senso proprio, come libertà di ricercare per propria forza economica il profitto e il massimo profitto. Nel sistema capitalistico il profitto è la misura della validità sociale della produzione che è appunto produzione per la valorizzazione del capitale: per questa ragione il profitto in linea di principio non è mai garantito dalla legge, ma solo dal successo economico: reciprocamente l'impresa che non riesce a raggiungere sulla base

del mercato un profitto medio, o comunque un profitto sufficiente a resistere alla concorrenza, viene eliminata. Tutto ciò in linea di principio avviene sulla base del puro meccanismo economico: la legge e la Costituzione debbono limitarsi a garantire che questo meccanismo non sia intralciato. (Naturalmente in fatto, e parzialmente anche in diritto, tutte le imprese, soprattutto le più forti, cercano di usare il loro potere economico per garantirsi privilegi legali, ma questo fatto manifesta una contraddizione che mina lo stesso modo di produzione capitalistico. Così oggi le grandi imprese non possono fallire perché questo provocherebbe gravi sconvolgimenti sociali e politici. Le grandi imprese approfittano di questa situazione e, ricattando lo Stato, ottengono spesso sovvenzioni e aiuti; sembra un vantaggio, ma è nello stesso tempo la campana a morte del capitale privato, perché da un lato denuncia che in quanto capitale privato non può più fare a meno dello Stato, dall'altro proprio per questo spinge i lavoratori ad esigere la traduzione legale di questa situazione di fatto, e cioè la pubblicizzazione dell'impresa).

5. *Capitale monetario e capitale produttivo nell'art. 41 della Costituzione*

Si potrebbe obiettare che queste due libertà fondamentali direttamente garantite dalla Costituzione riguardano però il capitale monetario (il capitale da investire, se è giusta l'interpretazione per cui «l'iniziativa economica privata è libera» significa anzitutto e come minimo libertà di investimento), e non il capitale già investito produttivamente o il capitale in forma di merci (che in queste due forme non è più iniziativa ma svolgimento e attuazione dell'iniziativa). Quando il capitale si presenta nelle due diverse forme di capitale investito in mezzi di produzione e salari e di capitale rappresentato da merci, allora la Costituzione italiana, sanzionando un processo che è cominciato da lungo tempo nelle moderne società capitalistiche, prevede nei commi II e III dell'art. 41 che il capitale possa essere assoggettato a vincoli e limiti anche penetranti (per quanto in pratica questi vincoli siano ben poco penetranti, proprio perché debbono fare i conti con la libertà del capitale garantita nel I comma). Una volta investito, una volta in funzione come capitale produttivo, lo svolgimento dell'attività economica non può «svolgersi ecc.»: è possibile cioè che siano posti svariati limiti, obblighi, vincoli, controlli, per cui ad esempio è obbligatorio adottare determinate misure di sicurezza, non si possono produrre certi beni se non dietro autorizzazione, non è possibile localizzare gli impianti in certe zone, e così via.

Ma il capitale non è una cosa, è un rapporto che si manifesta come un processo continuo che attraversa varie fasi. Ogni capitale si presenta sempre in processo, come ciclo che inizia da un punto per tornare attraverso varie metamorfosi allo stesso punto: così ad es. comincia come somma di danaro, si trasforma in mezzi di produzione e salari, diviene merce, attraverso la vendita delle merci si ripresenta di bel nuovo come capitale monetario per ricominciare un nuovo ciclo. Queste fasi poi sono compresenti, nel senso che in un dato istante cronologico di ogni capitale una parte si trova in forma monetaria, una parte è cristallizzata in macchine, materie prime, salari, una parte ancora in merci pronte alla vendita; nello stesso tempo ciascuna parte si trova fissata in una forma solo per essere trasformata immediatamente nella forma successiva, cosicché tutte le parti percorrono tutto il ciclo, qualsiasi sia il punto di partenza da cui si vuole muovere nell'indagine. Quindi ogni capitale o prima o poi in una fase del suo ciclo si presenta sempre come capitale monetario, cosicché la libertà garantita dal I comma dell'art. 41 riguarda tutto il capitale, in ogni suo momento, anche quando transitoriamente non si presenta in forma monetaria, perché inevitabilmente ogni frazione del capitale, per quanto temporaneamente immobilizzata in una forma non monetaria, è destinata a godere della libertà costituzionalmente garantita. La libertà garantita dal I comma si riverbera inevitabilmente su tutto il capitale, riguarda non solo il capitale da investire, ma anche il capitale investito e in esercizio. Per questa ragione, per quanti controlli e limiti siano astrattamente pensabili nei confronti del capitale in esercizio fondandosi sui commi II e III dell'art. 41, nella realtà i limiti imponibili al capitale debbono fare sempre i conti con la libertà sancita dal I comma. Se i limiti mettono in pericolo il profitto, scatta automaticamente quel meccanismo di difesa garantito dal I comma che ristabilisce il giusto rapporto di profitto. In questo sta il limite invalicabile di ogni riformismo, limite — si badi bene — che si impone con forza al riformismo, non contro la Costituzione, ma proprio in forza della Costituzione italiana (vedi nota 2).

6. *Costituzione e riproduzione del rapporto capitalistico*

Infine la Costituzione italiana, garantendo da un lato la riproduzione della forza-lavoro e quindi del rapporto di salario, e dall'altro il profitto e quindi l'accumulazione del capitale, non solo presuppone come dominante il modo di produzione

capitalistico, ma lo garantisce e lo sanziona indefinitamente. Il capitale ha questa proprietà: che esso non solo produce ricchezza materiale, ma produce e riproduce i termini stessi del rapporto capitalistico, salariati da un lato e capitale accumulato dall'altro. Al termine di ogni ciclo, pronti a ricominciare da capo, ritroviamo sempre, da un lato la massa dei proletari, ricchi come prima solo della loro capacità di lavoro, e dall'altro capitale accumulato (e in questa separazione sta sia la possibilità della ripresa del processo, se il capitale assume [e sottomette] i proletari, sia la possibilità della crisi, se il capitale decide temporaneamente di ritrarsi dalla produzione: il padrone della situazione è il capitale). Questo risultato è il frutto del puro meccanismo economico, senza che vi sia bisogno dell'intervento di alcuna forza estranea, di alcuna legge positiva, di alcuna violenza diversa da quella puramente economica (se il meccanismo viene lasciato funzionare secondo le sue leggi immanenti: se gli operai si ribellano, allora interviene la violenza dello Stato, appunto per ristabilire il corretto funzionamento del meccanismo economico). Quindi garantire le condizioni iniziali del processo (la libertà del capitale da un lato, e la libertà della forza-lavoro dall'altro) significa garantire automaticamente e necessariamente la continuità e la indefinita riproduzione del processo. La Costituzione italiana non crea né il capitale né la sua durata nel tempo, ma garantisce le condizioni di esistenza del capitale e della sua indefinita riproduzione.

I due poli del rapporto capitalistico sono presupposti ed accolti nella Costituzione repubblicana come veri e validi in eterno: borghesi e proletari per la nostra Costituzione hanno uguale diritto di esistenza ed uguale protezione. Gli immortali principi del 1789 sono salvi: *liberté*, appunto come libertà del capitale di muoversi liberamente e come libertà dei proletari di vendere liberamente la propria forza-lavoro; *egalité*, appunto come eguaglianza tra capitale e lavoro rispetto alla Costituzione e alla legge, ugualmente tutelati e protetti; *fraternité*, appunto come indissolubile unione tra capitale e forza-lavoro, tra capitale e salario, che non possono esistere l'uno indipendentemente dall'altro.

7. *Libertà del capitale e leggi di revisione della Costituzione*

Contro la conclusione che la Costituzione repubblicana legittima e consacra in eterno (o meglio proclama e vuole in eterno) la esistenza e la libertà sia del capitale che della forza-lavoro, e cioè in definitiva la esistenza e il dominio del modo di produzione

capitalistico, qualche anima semplice potrebbe obiettare: non esiste forse l'art. 138, che prevede e legittima la possibilità di modificare la Costituzione? Inoltre la Costituzione italiana non definisce inviolabili la libertà del capitale e la proprietà privata, mentre definisce inviolabili i diritti di libertà: cioè, stando alla interpretazione più attendibile e ragionevole [3], proclama ineliminabili anche con legge di revisione della Costituzione i diritti di libertà, e quindi, per conseguenza necessaria, non definendo inviolabili la proprietà privata e la libertà di iniziativa economica privata, ammette invece che esse possano essere eliminate con revisione costituzionale. Ammesso dunque che la Costituzione italiana garantisce oggi i capitalisti, il profitto, la proprietà privata dei mezzi di produzione, questa garanzia non è affatto eterna, permanente, a tempo indeterminato, giacché domani, senza toccare nell'essenziale la Costituzione, anzi proprio in accordo con essa nella forma (seguendo le procedure dell'art. 138) e nello spirito più profondo (l'esaltazione del lavoro come fondamento della Repubblica: art. 1; il principio di eguaglianza e solidarietà: art. 3, ecc.), sarà possibile superare questa situazione presente, contingentemente vera, e con leggi di revisione della Costituzione abolire o comunque ridurre il dominio del modo capitalistico di produzione. In altre parole il nostro candido obiettore vuole sostenere che la Costituzione italiana non è affatto indissolubilmente e organicamente legata al modo di produzione capitalistico, e che anzi, al suo riparo e col suo aiuto, si può superare lo stesso suo presupposto economico, giungere entro e con la Costituzione repubblicana ad una società che non è più capitalistica o compiutamente capitalistica [4].

Intanto questa obiezione deve fare una importante e significativa ammissione: deve ammettere che questa Costituzione, così come è oggi nella sua formulazione letterale e nella sua realtà storica, è, in radice, compromessa fino in fondo col modo capitalistico di produzione; tanto è vero che un superamento di questo modo di produzione esige, come riflesso costituzionale, una modificazione del testo della Costituzione.

Questa obiezione poi presuppone tacitamente che la Costituzione italiana nel suo complesso e nella sua essenza fondamentale non sia affatto caratterizzata dal riconoscimento della produzione capitalistica, e che anzi la abolizione di tale modo mediante revisione costituzionale si accorderebbe pienamente con l'anima della Costituzione e la invererebbe completamente.

Ora in via di fatto tutto è possibile, anche fare una rivoluzione pretendendo che sia una riforma, anche mutare ordinamento usando gli strumenti legali del vecchio ordinamento [5]. Il problema sostanziale però resta. Resta la domanda: se una

eventuale legge di revisione (a parte la questione, peraltro decisiva, se modifiche di tal fatta si possono ottenere con leggi o non piuttosto prima si attuano con la forza e poi si sanzionano con le leggi) abolisse la libertà del capitale, saremmo ancora all'interno della Costituzione repubblicana del 1948 o in realtà ne saremmo fuori? e più in generale, è pensabile un sovvertimento della sola parte economica della Costituzione, o in realtà con il sovvertimento della parte economica crollerebbe tutto il resto, e al nuovo modo di produzione, affermatosi nella realtà e consacrato nel testo costituzionale, invitabilmente dovrebbe corrispondere una Costituzione rinnovata in ogni sua parte?

La domanda va formulata con maggiore precisione, perché in realtà è più complessa e complicata. Bisogna prima di tutto intendersi su che cosa significa superamento del modo di produzione capitalistico. Questa prospettiva formulata in modo così generico ricopre in realtà ipotesi molto diverse. Lasciamo da parte la società comunista pienamente realizzata, una società cioè in cui col capitale scomparirebbero lo stesso lavoro salariato, le merci, il mercato, il danaro, perché tutta la ricchezza verrebbe prodotta e distribuita sulla base dei bisogni secondo un unico piano voluto e governato da tutta la comunità, e non attraverso il mercato e lo scambio sul mercato.

Possiamo pensare almeno a due ipotesi che costituirebbero modificazione profonda del modo di produzione capitalistico quale oggi esiste in Italia (e in Occidente).

La prima, sull'esempio sovietico (per lo meno dell'URSS degli anni '30), prevede la eliminazione della proprietà privata dei mezzi di produzione, la centralizzazione di tutta la produzione sulla base di un piano unitario, la eliminazione del mercato a livello dei mezzi di produzione, la conservazione del mercato dei beni di consumo epperò la eliminazione della concorrenza a tale livello (anche se soprattutto in agricoltura rimangono sacche importanti in cui il mercato svolge ancora la sua funzione di regolatore della produzione e dello scambio).

La seconda ipotesi si concreta nel dominio totale e assoluto su tutta l'economia del capitalismo di Stato, di un sistema cioè in cui come nel precedente tutti i mezzi di produzione sono di proprietà statale o comunque pubblica, ma in cui, a differenza che nel precedente, il mercato e la concorrenza restano sia a livello dei mezzi di produzione sia a livello di consumo, cosicché, per dire la più importante differenza rispetto all'altro modello, l'investimento nuovo non è deciso centralmente ma dalle singole grandi imprese pubbliche sulla base dei profitti che queste realizzano e che restano in loro proprietà (nell'essenziale è il

modello jugoslavo e, forse, quello sovietivo attuale o quello a cui tende il sistema sovietico attuale) [6].

Questa seconda ipotesi, come è evidente, costituisce modificazione meno radicale della prima nei confronti dell'attuale assetto capitalistico. Eppure (a parte ogni considerazione su quanto di forza materiale sarebbe necessario in Italia per «nazionalizzare» tutta l'economia), questa seconda ipotesi, che non è affatto superamento del modo di produzione capitalistico, ma appunto solo abolizione del capitalismo privato e instaurazione piena e totale del capitalismo di Stato, esigerebbe un vero rivoluzionamento della Costituzione italiana.

8. *La garanzia costituzionale della libertà del capitale privato è ineliminabile anche con legge di revisione della Costituzione*

Vediamo più da vicino quante norme della parte economica della Costituzione andrebbero modificate e come (in tal modo, per opposizione, risulterà ancora più chiara la tesi fin qui sostenuta sulla natura organicamente borghese della nostra Costituzione così come risulterà, a maggior ragione, ancora più rivoluzionaria e improbabile una legge di revisione che volesse instaurare in Italia il modello economico sovietico degli anni '30).

Andrebbe riformulato da cima a fondo l'art. 42. Anzitutto si dovrebbe introdurre la distinzione tra proprietà dei beni personali, di consumo, e proprietà dei mezzi di produzione. I primi rimarrebbero in proprietà privata, nell'essenziale con la stessa ampiezza e gli stessi limiti attuali. Rispetto ai secondi dipende dal concreto modo di costituirsi del capitalismo di Stato se i mezzi di produzione sono tutti in proprietà dello Stato oppure dello Stato e di enti pubblici minori (ad es. comuni o enti territoriali equivalenti), oppure se alcuni settori marginali e secondari restano in proprietà privata (ad es. artigianato), oppure ancora se e in che misura i mezzi di produzione di proprietà pubblica possono essere dati in concessione a privati e così via. Conseguentemente a questa distinzione base, la nuova norma costituzionale dovrebbe stabilire due distinti regimi giuridici, uno per i beni che restano privati, per i quali nell'essenziale potrebbero rimanere le attuali norme sull'espropriazione, sulla successione ereditaria, sul commercio, un altro del tutto nuovo per i beni di proprietà necessariamente pubblica, per i quali dovrebbe essere stabilito un regime del tutto originale per un verso simile a quello che vige attualmente per i beni demaniali e patrimoniali dello Stato, quando si tratta di atti di disposizione, e per un altro simile a quello privato, quando si tratta di atti di amministrazione.

Andrebbe ugualmente riformulato totalmente l'art. 41. Se residua ancora un qualche settore marginale lasciato ai privati, solo rispetto a questi potrebbe ancora sancirsi una iniziativa economica privata, e comunque non più libera, come oggi, ma rigidamente controllata e circoscritta. Ugualmente il II e III comma andrebbero riformulati per riferirli non più all'iniziativa privata, ormai inesistente o marginale, ma invece alla iniziativa pubblica.

L'art. 43 sulle nazionalizzazioni non avrebbe più ragion d'essere, perché mentre oggi queste nazionalizzazioni sono anzitutto possibili ma non necessarie («la legge ... può ...»), in secondo luogo possono riguardare solo «determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio», che per di più presentino «carattere di preminente interesse pubblico» (cosicché oggi secondo Costituzione due sono i requisiti per nazionalizzare: appartenenza delle imprese a quelle tre categorie di preminente interesse pubblico), in un eventuale sistema a capitalismo di Stato integrale le nazionalizzazioni non sarebbero più l'eccezione ma la regola, non sarebbero possibili ma immanenti per così dire all'ordinamento economico, non riguarderebbero alcuni settori parziali e limitati, ma tutta o quasi tutta l'economia.

Il regime della proprietà terriera e dell'agricoltura forse rimarrebbe distinto da quello dell'industria, come oggi avviene nell'URSS e paesi simili, in ogni caso però sarebbe profondamente diverso da quello attuale che è imperniato sulla proprietà privata della terra. Infatti la Costituzione, disponendo che «la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata» (art. 44) proprio per questo riconosce l'esistenza della proprietà privata della terra. La legge «fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agricole» (art. 44), ma (a parte che questa norma è rimasta inattuata, si tratta cioè di una possibilità entro il testo costituzionale, non di una realtà in atto) comunque, anche ammesso che tali limiti saranno un giorno stabiliti, questi limiti di bel nuovo presuppongono che, sia pure limitata in estensione, sussista e sia costituzionalmente garantita la proprietà privata della terra. La legge «... promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive, aiuta la piccola e la media proprietà» (art. 44): la Costituzione si pronuncia contro il latifondo (che infatti è stato ridimensionato con le note leggi per riforma agraria del 1950, imposte dalle grandiose lotte contadine per la terra di quegli anni), ma non contro la grande azienda capitalistica; infatti se essa esplicitamente dice che la legge «aiuta la piccola e la media

proprietà», questo significa che le unità produttive citate immediatamente prima non sono necessariamente piccole e medie proprietà, ma possono essere grandi proprietà, purché distinte dal latifondo il quale viene condannato. In ogni caso questa ultima parte dell'articolo 44 riconferma che il perno dell'agricoltura in Italia, secondo la nostra Costituzione, è la proprietà privata della terra, non quella pubblica, che non viene nemmeno citata, né quella cooperativa, che è ugualmente ignorata.

L'art. 45 difficilmente potrebbe restare nella attuale formulazione. La Costituzione, dicendo «La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata» sembra prevedere e garantire solo le cooperative di consumo, non nel senso che sono vietate le cooperative di produzione , ma nel senso che non sono garantite costituzionalmente, e cioè sono rimesse all'arbitrio del legislatore [7]. In un regime a capitalismo di Stato integrale è probabile invece che, soprattutto in agricoltura, proprio le cooperative di produzione abbisognino di una previsione e disciplina specifica a livello costituzionale.

Allo stesso modo in un regime a capitalismo di Stato l'artigianato, quand'anche fosse ammesso in alcuni settori, andrebbe rigorosamente delimitato e controllato e quindi la Costituzione non potrebbe proclamare come fa oggi che «la legge provvede alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato» (art. 45).

Infine, a parte l'art. 46 (sulla cogestione) di cui parleremo ampiamente in altra parte, andrebbe riscritto da cima a fondo l'art. 47. Anzitutto la Costituzione non potrebbe dire più, come oggi, che la «Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme: disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito» (art. 47): cioè non potrebbe da un lato legittimare e conservare tutte le forme di risparmio (per usare l'espressione mistificata che dai libri di economia borghese è passata nella Costituzione per indicare il profitto accumulato in forma monetaria) che si sono costituite in secoli di capitalismo («in tutte le sue forme»): azioni, obbligazioni, depositi fruttiferi, cartelle fondiarie ecc.), dall'altro presupporre la pluralità delle banche («coordina l'esercizio del credito»: se lo Stato ha il compito di coordinare, questo coordinare presuppone i molti da coordinare), la loro autonomia («disciplina e coordina l'esercizio del credito»: la Repubblica quindi non esercita direttamente il credito mediante un'unica banca statale), la possibilità di esercizio privato del credito (la Costituzione non impone che le banche siano pubbliche, cosicché

leggendo l'art. 47 insieme e con l'art. 41 che proclama la libertà dell'iniziativa privata, bisogna concludere che l'esercizio del credito da parte dei privati certamente non solo non è vietato dalla Costituzione, ma è garantito, almeno fino a che non ricorrano le condizioni previste dall'art. 43 per una eventuale nazionalizzazione). Al contrario, in un regime a capitalismo di Stato integrale dovrebbe scomparire obbligatoriamente ogni forma di raccolta del risparmio e gestione del credito da parte dei privati, e la stessa raccolta del risparmio e gestione del credito organizzata in forma pubblica dovrebbe essere rigidamente centralizzata cosicché difficilmente si potrebbe immaginare una pluralità di banche e comunque una loro autonomia di condotta sia pure entro certi limiti (i quali del resto già oggi esistono e sono penetranti, senza per questo minimamente intaccare la libertà di movimento delle banche all'interno di tali limiti). Quanto poi al secondo comma dell'art. 47, potrebbe forse ancora rimanere la «proprietà dell'abitazione», ma certamente dovrebbero scomparire «la proprietà diretta coltivatrice» (perché in un regime a capitalismo di Stato integrale la forma dominante di proprietà della terra dovrebbe essere o quella statale o comunque quella cooperativa) e «il diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del paese», se non altro perché scomparirebbero le società per azioni così come oggi le conosciamo, e quindi la possibilità per i privati di investire i loro piccoli risparmi in «azioni» dei gruppi economici ormai necessariamente pubblici acquisterebbe altro significato e riceverebbe altra disciplina da quella attuale, che è invece privatistica.

Incidentalmente l'u.c., dell'art. 47 riconferma che la Costituzione italiana non solo presuppone l'esistenza del modo di produzione capitalistica, ma presuppone che questo modo sia giunto ormai alla sua forma più elevata, quello delle società per azioni, del capitale collettivo svincolato dalla proprietà privata (ma non dall'appropriazione privata), e presuppone giustamente questa forma come dominante, perché è l'unica che nomina esplicitamente. Sicuramente il risultato non è stato voluto dai costituenti: il fatto che solo le società per azioni siano citate esplicitamente come forma specifica di produzione capitalistica, mentre il resto viene descritto e disciplinato in generale, è casuale rispetto alle intenzioni dei costituenti, non risponde ad una loro consapevole decisione di sottolineare proprio questa forma; ma proprio per questo il risultato soggettivamente casuale per cui solo le società per azioni, fra tutte le possibili forme di conduzione capitalistica. sono esplicitamente ricordate in Costituzione diventa oggettivamente significativo al massimo grado. La Costituzione italiana anche per questa via riflette

correttamente la realtà capitalistica che è destinata a reggere istituzionalmente.

In conclusione, anche a tacere di altre modificazioni che un eventuale regime a capitalismo di Stato integrale dovrebbe introdurre in altre parti della Costituzione, le modificazioni da introdurre nel regime economico previsto in Costituzione sono già tali e tante da riconfermare *a contrario*:

a) che oggi questa Costituzione legittima tutte le forme di produzione mercantile e presuppone e consacra come dominante quella capitalistica nella sua forma ancora prevalentemente privata:

b) una revisione costituzionale che volesse introdurre per via legale un regime di capitalismo di Stato integrale costituirebbe in realtà una rottura del patto costituzionale perché rivoluzionerebbe da cima a fondo un intero settore dell'assetto sociale e quindi costituzionale, quello consacrato nel titolo terzo della parte prima della Costituzione italiana. Non si tratterebbe cioè di una modificazione limitata e parziale entro il corpo costituzionale, come sono le revisioni costituzionali in senso proprio, ma di una modificazione così profonda da rovesciare il sistema disegnato in Costituzione, da trasformarlo in altro diverso, non nello stesso modificato [8]. La quantità, per usare una espressione abusata, diverrebbe qualità.

9. *La stessa conclusione per altra via*

Affrontiamo la questione da un altro punto di vista. La Costituzione attuale prevede che ogni espropriazione di proprietà privata sia indennizzata (artt. 42 e 43). E' possibile immaginare una revisione costituzionale che sancisca la fine della proprietà privata dei mezzi di produzione e nello stesso tempo indennizzi gli espropriati? Evidentemente no, per due ragioni essenziali: la prima è che sarebbe praticamente impossibile; nessuna ricchezza monetaria sarebbe sufficiente a indennizzare i privati espropriati dei beni di produzione, a meno di immaginare una valanga di moneta cartacea che, appunto perché segno monetario senza corrispondente materiale, determinerebbe solo un crollo della stessa moneta e l'arresto di ogni attività economica di scambio. In secondo luogo (e non è che un diverso modo di esporre la medesima ragione di prima), perché l'indennizzo non è che una trasmutazione della proprietà, una riaffermazione del diritto di proprietà. Si indennizza proprio perché si riconosce il diritto di proprietà e al posto della specifica proprietà su quel determinato bene si sostituisce una diversa proprietà su un equivalente, una

proprietà sopra il rappresentante generale della ricchezza, il danaro. Se lo Stato indennizza il privato, è proprio per rispettare il suo diritto di proprietà e ricostituire in suo favore lo stesso diritto di proprietà di prima in forma mutata. Così in definitiva è logicamente contraddittorio immaginare la fine della proprietà privata mediante indennizzo, poiché al contrario sarebbe la immediata riconsacrazione della proprietà privata.

Diventa allora chiaro perché non è con legge di revisione che si può abolire la proprietà privata dei mezzi di produzione: la legge di revisione potrebbe tutt'al più sanzionare e legittimare a posteriori un atto di forza, la spoliazione dei privati dei mezzi di produzione in loro proprietà, spoliazione che potrebbe avvenire solo mediante la forza armata esercitata dagli espropriatori (il proletariato).

In conclusione l'instaurazione per via di imperio di un regime a capitalismo di Stato integrale che abolisce del tutto la proprietà privata dei mezzi di produzione è e sarebbe giustamente considerata dagli espropriati (senza indennizzo) come dagli espropriatori un atto rivoluzionario, il primo atto verso un regime totalmente diverso da quello capitalistico. Ma allora non sarebbe solo la parte economica della Costituzione a venire modificata, ma tutta la Costituzione verrebbe rivoluzionata, perché tutta la Costituzione, in ogni sua parte, presuppone e disciplina una società capitalistica (come si dirà nei capitoli successivi).

10. *Costituzione italiana e capitalismo di Stato*

Quando si parla oggi di capitalismo di Stato e di rapporto tra vigente Costituzione italiana e capitalismo di Stato, ci si riferisce ad una ben diversa realtà, quella che viene significativamente (anche se impropriamente) chiamata «economia mista», in cui coesistono imprese in proprietà privata e imprese in proprietà pubblica e in cui le une e le altre sono soggette nell'essenziale alle medesime leggi di mercato. Se ci si augura o si persegue il dominio dell'impresa pubblica si ha di mira una prospettiva diversa rispetto a quella prima esaminata, la prospettiva di una progressiva e relativamente indolore estensione del capitale pubblico accanto a quello privato; al limite la prospettiva di una direzione da parte del capitale pubblico su tutti i settori economici fondamentali, ma progressivamente e per via economica, non per via di espropriazione. Si ha di mira cioè l'estensione dell'azionariato di Stato (lasciando alle nazionalizzazioni mediante esproprio una funzione sussidiaria e subalterna. di intervento in casi eccezionali). Questo processo si colloca effettivamente all'interno

della Costituzione, è contemplato e previsto («la proprietà è *pubblica* o privata»: art. 42; «... l'attività economica *pubblica* e privata...»: art. 41). La Costituzione si preoccupa solo che l'iniziativa e la proprietà privata non vengano eliminate legislativamente (cioè in forma di autorità), ma non esclude, perché non può escludere, che la proprietà e l'iniziativa privata vengano compresse da quelle pubbliche in forza di meccanismi economici (se del caso sapientemente manovrati dallo stesso Stato: vedi ad es. le dotazioni e le agevolazioni creditizie agli enti pubblici, che spesso li pongono in situazioni di vantaggio rispetto alle imprese private; si tratta però pur sempre di strumenti economici, non di decisioni normative che si impongono per via d'imperio). Del resto questo fenomeno per cui l'impresa pubblica progressivamente spodesta in molti o in tutti i settori decisivi quella privata precede la Costituzione repubblicana (nasce col fascismo, quando fu istituito l'IRI e fu pubblicizzato il regime delle banche), è fenomeno mondiale (nasce negli USA con la crisi del 1929 e si estende a tutti i paesi capitalistici con l'estendersi di tale crisi, sia pure in forme giuridiche differenziate), è esperienza destinata ad allargarsi perché oggi l'appropriazione privata della ricchezza e lo stesso modo capitalistico di produzione possono sopravvivere solo attraverso la pubblicizzazione del capitale (su questo punto torneremo nell'ultimo paragrafo del libro).

L'estensione del capitale in proprietà pubblica in forma e per forza economica sta effettivamente entro la Costituzione, non esige alcuna modificazione costituzionale e, quand'anche modificazioni si rendessero necessarie, esse sarebbero secondarie e non intaccherebbero l'essenziale. Questa forma di capitale pubblico che progressivamente e per forza economica restringe, senza eliminarla, l'area del capitale privato resta capitalismo, modo di produzione capitalistico, e quindi resta pienamente entro l'orizzonte della Costituzione repubblicana che abbiamo prima disegnato [9].

In principio e ragionando in astratto, si potrebbe sostenere che anche il regime di capitalismo di Stato integrale ipotizzato nel precedente paragrafo è e resta capitalismo, modo di produzione soggetto alle principali leggi capitalistiche. Ma, mentre questo secondo capitalismo (di Stato) instaurato per via di imperio costituirebbe in realtà un atto rivoluzionario, appunto perché realizzato con la forza e in radicale contrasto col precedente regime, il capitalismo di Stato che coesiste con quello privato, e progressivamente lo comprime, non comporta alcuna rottura violenta né col precedente regime economico, di cui al contrario è uno sviluppo, né con le precedenti norme costituzionali, che nell'essenziale restano tutte in vigore. Può certamente accadere

che al primo e rivoluzionario atto espropriativo segua un processo di involuzione per cui quella prima violenta instaurazione di una forma di capitalismo di Stato integrale si cristallizzi come tale o addirittura regredisca, e si ricrei per tal via una borghesia di Stato, che nella disponibilità e nel controllo dei mezzi di produzione trova la base strutturale per esercitare un nuovo dominio di classe. Ma questa possibile e sperimentata vicenda nulla toglie alla profonda e radicale differenza tra l'instaurazione violenta e istantanea della totale proprietà pubblica dei mezzi di produzione, con tutte le possibilità che tale atto apre, tenute presenti le condizioni nella società e nei rapporti di forza tra le classi che lo hanno reso possibile, e la lenta, indolore, progressiva crescita del capitalismo di Stato accanto a quello privato. Nel primo caso si ha comunque un rivoluzionamento nei rapporti tra le classi e nella società, nel secondo un lento modificarsi di quelle stesse classi e della società, nel primo caso un tumultuoso processo, aperto a tutti gli sviluppi, nel secondo un graduale aggiustarsi dei precedenti rapporti che restano fermi e sicuri nella loro direzione; nel primo caso, venendo a ciò che più ci interessa in questa sede, un rompersi inevitabile del patto costituzionale, quali che siano le forme giuridiche con cui si manifesta, nel secondo caso un mutamento all'interno e al riparo della vecchia Costituzione.

In conclusione, per quanto possa estendersi il capitale in mano pubblica sulla base della vigente Costituzione, tutti gli articoli dal 35 al 47 della Costituzione nell'essenziale restano fermi a riconsacrare e legittimare la base economica della nostra società, la produzione secondo il capitale. In questa ipotesi, che del resto, sia pure lentamente e contraddittoriamente, si sviluppa sotto i nostri occhi, assisteremo a modificazioni anche profonde nella società così come nelle leggi ordinarie, ma la Costituzione italiana resterà pienamente in vigore, e giustamente, perché essa è una Costituzione che presuppone e legittima il capitale, e questo fenomeno di progressivo dominio dell'iniziativa e della proprietà pubblica è ancora produzione e riproduzione dei rapporti capitalistici [10].

All'inverso ogni tentativo di piegare la proprietà pubblica dei mezzi di produzione ad esiti e sviluppi contraddittori col capitale e le sue leggi, ogni tentativo di violare la legge del profitto, come nella società e nella lotta tra le classi è destinato a trasformarsi in vera rivoluzione sociale e politica. così a livello di Costituzione è costretto non a modificare questo o quell'articolo, ma a rivoluzionare tutta la Costituzione e a sostituire ad essa una diversa.

Questo è il seguito dell'analisi: la dimostrazione che come l'essenziale della Costituzione economica è la consacrazione del modo di produzione capitalistico, così l'essenziale della Costituzione politica è la traduzione e l'articolazione su ogni altro piano istituzionale di questa base capitalistica, cosicché forma di governo, diritti di libertà, organizzazione del potere politico, rapporti tra Stato e cittadini, tutti questi momenti costituzionali consegnati e disciplinati in altre parti della Costituzione sono organicamente connessi alla parte economica, vivono e muoiono insieme con essa, indissolubilmente legati ad essa.

1. Le numerosissime massime giurisprudenziali a proposito della retribuzione sufficiente si possono trovare facilmente nei repertori giurisprudenziali di uso comune (ad es. *Repertorio del Foro italiano*, sotto la voce *Lavoro* [Rapporto di], sottovoce retribuzione sufficiente).

2. Nei paragrafi 3 e 5 l'uso della distinzione tra capitale-danaro e capitale produttivo per interpretare l'art. 41 della Costituzione (con la conseguente distinzione tra l'iniziativa del 1° comma, che è l'investimento, e l'attività del 2° e 3° comma, che è il capitale in produzione) si trova già in BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Milano, Giuffrè, 1971.

3. Per la tesi dominante secondo cui diritto inviolabile significa non eliminabile neppure con legge di revisione, vedi per tutti GROSSI, *Introduzione a uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1972.

4. La società non più capitalistica e non ancora socialista è la formula della *Dichiarazione programmatica* approvata dall'VIII congresso del PCI (1956), e da allora a oggi si ritrova in tutti i documenti del PCI (per es. nel famoso *Memoriale di Yalta* di Togliatti). Va ricordato però che questa presunta società si raggiunge non con le revisioni costituzionali, ma per lo sviluppo organico dell'attuale società e dell'attuale Costituzione (e cioè in sostanza attraverso il progressivo estendersi del capitalismo di Stato e la messa in atto della programmazione democratica). Così il candido obiettore a cui si risponde nel testo non è il PCI, il quale usa invece argomenti che saranno confutati nel paragrafo 10 di questo capitolo e nel paragrafo finale del libro.

Una gustosa rassegna delle ditirambiche esaltazioni della Costituzione italiana da parte del PCI e dei suoi maggiori dirigenti in L. MAITAN, *PCI 1945-69: stalinismo e opportunismo*, Roma, Samonà e Savelli, 1969, pp. 48-96.

5. Viene qui sfiorato il problema della continuità dell'ordinamento giuridico, se cioè un ordinamento resta il medesimo quando vengono rispettate le procedure previste per la sua modificazione, anche quando il contenuto di tali modificazioni incide su aspetti fondamentali della società, oppure, reciprocamente se bastano rotture formali per passare da un ordinamento a un altro, incidentalmente al contenuto di tali modificazioni. Questa questione sarà implicitamente ripresa nel

capitolo sesto, quando verrà sottolineata l'essenziale continuità tra ordinamento liberale-fascista e ordinamento repubblicano, e implicitamente verrà usato un criterio sostanziale, fondato su categorie marxiste: c'è rottura, o reciprocamente continuità, indipendentemente dalla forma legale della rottura o della continuità (per cui non c'è necessaria corrispondenza tra continuità sostanziale e continuità formale e reciprocamente tra rottura sostanziale e rottura formale), quando c'è rottura o continuità nei rapporti sociali fondamentali, cioè nei rapporti di produzione. Per un esempio di come i giuristi usualmente affrontano la questione si può leggere CRISAFULLI, *La continuità dello Stato*, in «Riv. dir. int.», 1964, ove indicazioni bibliografiche di altri autori.

6. In questo paragrafo si dà per conosciuta la caratterizzazione usuale nel movimento marxista della società comunista, sulla base di indicazioni di Marx, Engels e Lenin (soprattutto, rispettivamente per ciascuno: *Critica del programma di Gotha, Antidühring, Stato e rivoluzione*) e la distinzione tra società socialista e società comunista. Su queste questioni vedi da ultimo D. ZOLO, *La teoria comunista dell'estinzione dello Stato*, Bari, De Donato, 1974.

Non si prende posizione sulla natura dell'URSS e degli altri paesi «socialisti», tema oggi spinoso e drammatico. Elementi utili per capire la società e l'economia sovietica si possono trovare in B. MINC, *Economia politica del socialismo*, Feltrinelli, Milano; CH. BETTELHEIM, *La transizione all'economia socialista*, Milano Jaca Book, 1971: CH. BETTELHEIM, *Le lotte di classe in URSS 1917-1923*, Etas Libri, Milano, 1975; W. BRUS, *Sistema politico e proprietà sociale nel socialismo*, Roma, Editori Riuniti, 1974; J. WILCZYNSKI, *L'economia dei paesi socialisti*, Bologna, Il mulino, 1974; B. INGRAO, *Impresa e prezzi nell'URSS*, Bari, De Donato, 1975. Per la tesi, ripresa da precedenti libri di Bruno Rizzi, secondo cui l'URSS è una società del tutto nuova, non socialista ma neppure capitalistica, vedi A. CARLO, *La natura socio-economica dell'URSS* in «Giovane critica», n. 26 ove ampie citazioni delle diverse posizioni, a cominciare da quella di Trotskij sull'URSS Stato operaio degenerato. Sulla questione vedi P. NAVILLE, *Storia moderna delle teorie del valore e del plusvalore*, Milano, Jaca Book, 1972.Sulle posizioni cinesi si può vedere da ultimo WHEELWRIGHT e MC FARLANE, *La via cinese al socialismo*, Torino, Einaudi, 1974. Nel testo si presuppone però che sicuramente in Iugoslavia vige il capitalismo di Stato nella sua forma radicale. Sul sistema iugoslavo si può vedere C. BOFFITO (a cura di) *Socialismo e mercato in Iugoslavia*, Torino, Einaudi, 1968, e J. WILCZINSKI, *op. cit.*

7. Si avanza l'ipotesi che la Costituzione garantisca solo le cooperative di consumo, e non quelle di produzione. E' vero che nell'art. 43, dicendo che « [...] la legge può riservare originariamente o trasferire [...] *a comunità di lavoratori* [...] determinate imprese [...]» la Costituzione prevede che le imprese nazionalizzate possano essere affidate a «comunità di lavoratori» (cosa mai verificatasi nella realtà) e tali comunità di lavoratori rassomigliano alle cooperative di produzione. Però resta vero che nell'art. 45 la caratterizzazione delle cooperative, qui espressamente chiamate col loro nome, è tale che difficilmente vi rientrano le cooperative di produzione. Infatti una cooperativa di produzione, in una società mercantile, produce per il mercato e sul mercato: le cose hanno un prezzo che comprende il profitto medio (anche qui presupponiamo le categorie marxiste, per cui il prezzo di produzione si scinde idealmente in c [capitale] + v [salari] + p [profitto medio]). Allora delle due l'una: o le cooperative di produzione vendono ai prezzi di mercato, e allora ottengono un profitto e quindi perseguono anche fini di lucro (cosa invece non prevista dalla Costituzione la quale esplicitamente dice che «La Repubblica riconosce la cooperazione *a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata*»); oppure la Costituzione esige che le cooperative di produzione vendano al di sotto dei prezzi di mercato, senza profitto, il che significa votarle alla morte, perché non potrebbero mai investire, e quindi sarebbero

rapidamente travolte dalla concorrenza.

8. Si riprende una posizione dominante tra i giuristi per cui la revisione della Costituzione non può mai riguardare le parti essenziali di essa. Vedi per tutti MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1970, p. 1124.

9. Nel paragrafo 10 si accenna a una questione (il capitalismo di Stato) che sarà sviluppata soprattutto alla fine del libro nell'ultimo paragrafo. Per questa ragione le indicazioni bibliografiche saranno date in quella sede.

10. Tutte le categorie usate in questo capitolo (merce; produzione mercantile; danaro; diverse funzioni del danaro e cioè: misura del valore, depositario del valore, mezzo di circolazione, mezzo di credito; capitale e ciclo del capitale: capitale-danaro, capitale produttivo, capitale-merce; riproduzione del capitale [del rapporto capitalistico]; forza-lavoro; profitto, ecc.) sono quelle di Marx, sviluppate e spiegate in tutte le sue opere, e principalmente nel *Capitale*. Naturalmente, anche se questo aspetto non viene sviluppato, e spesso neppure accennato, perché altro è l'oggetto del libro, le categorie marxiane vengono accolte con tutte le implicazioni e le conseguenze di cui sono ripiene nel pensiero marxista. Così ad es. quando si parla della merce, si presuppone la distinzione così come esposta da Marx tra valore e valore d'uso; quando si parla della produzione mercantile si presuppone che questa è una forma di produzione storica, transitoria, perché sono esistite società in cui il mercato non esisteva o svolgeva un ruolo nettamente secondario rispetto all'autoconsumo, e perché nella società comunista le cose utili non avranno valore (non esisterà né il mercato né il denaro: le cose utili prodotte verranno distribuite secondo i bisogni, e non secondo la domanda in danaro); quando si parla di capitale si presuppone che il capitale è un rapporto sociale, non una cosa, come volgarmente insegna l'ideologia borghese. E così via. La migliore e più piana introduzione alle categorie del *Capitale* di Marx resta Il libro di SWEEZY, *La teoria dello sviluppo capitalistico*, ripubblicato da Boringhieri nel 1970 con introduzione di Napoleoni e in appendice saggi di altri autori. Molto buono, anche se difficile, soprattutto perché mette a raffronto il *Capitale* con i c.d. *Grundrisse* (tradotti ora in italiano: *Lineamenti fondamentali della critica dell'economia politica*, 2 voll., Firenze, La Nuova Italia, 1968) è il libro di ROSDOLSKY, *Genesi e struttra del «Capitale» di Marx*, Bari, Laterza, 1971.

II

Costituzione italiana e Stato in generale

1 *La Costituzione cerca di nascondere l'essenziale dello Stato*

La Costituzione italiana legittima e struttura l'organizzazione del potere politico, come c'è da aspettarsi da ogni costituzione.

La caratterizzazione usuale della forma di Stato vigente oggi nella Repubblica italiana è di essere una democrazia rappresentativa, e cioè una forma di Stato in cui il potere appartiene al popolo, che lo esercita però «nelle forme e nei limiti della Costituzione» (art. 1), attraverso suoi rappresentanti elettivi. Si suole poi aggiungere che a questa caratterizzazione essenziale la Costituzione italiana ha apportato alcuni correttivi, che distinguono la nostra da altre democrazie dell'Ottocento e anche di oggi, in particolare il decentramento legislativo e amministrativo in alcune materie attribuite alle regioni, e la previsione di alcuni istituti di democrazia diretta, in cui il popolo agisce non attraverso i suoi rappresentanti, ma decidendo in prima persona, ad es. con il referendum abrogativo o con l'iniziativa popolare delle leggi.

Tutte queste definizioni sono un seguito sottile di mistificazioni. La prima mistificazione è nella stessa categoria di popolo, recepita acriticamente dalla nostra Costituzione come categoria semplice e di per sé evidente che non abbisogna di analisi ulteriore e non nasconde problemi. Come nella categoria, nel concetto pensato, il popolo si presenta come uno, così nella realtà il popolo è unità: questo è ciò che vuol suggerire l'ideologia dominante e la Costituzione, che di tale ideologia è la traduzione normativa. In tal modo si dà già per dimostrato, si spaccia per vero con tanto maggiore efficacia quanto più si presenta la cosa come ovvia e pacifica, che l'insieme dei cittadini è il popolo e proprio perché popolo è un reale soggetto unitario che ha una volontà generale e interessi fondamentali comuni.

Si consuma cioè fino in fondo il tentativo di dimenticare e metter da parte le contraddizioni di classe, di ricomporle in una superiore unità e armonia, in una comunanza fondamentale di interessi, che unisce e ricomprende ricchi e poveri, padroni e operai, chi comanda e chi ubbidisce. Le contraddizioni divengono il secondario, l'unità il principale; le contraddizioni l'apparenza della società, l'unità del popolo l'essenza profonda. Il popolo è l'unità dei diversi, è la riunificazione e il superamento dei contrasti e delle lotte sociali: per quante divisioni vi siano nella società, per quante lacerazioni si producano, i cittadini tutti fanno parte del popolo, tutti sono ricompresi da questa unità più profonda e fondamentale. Il sogno perpetuo di abolire le lotte di classe ignorandole o, quando non è possibile ignorarle, ricomprendendole e dandole per superate nell'unità dei contrari, si manifesta clamorosamente nella categoria «popolo» che sta a fondamento della nostra Costituzione.

La mistificazione si coglie in pieno quando dalla altezza della ideologia bisogna scendere alla prosa della pratica e il popolo si scopre come corpo elettorale, cioè come massa informe di milioni di individui casualmente accozzati nei collegi elettorali, il cui unico compito e la cui unica realtà come corpo unitario è quella di deporre una scheda dentro un'urna. Al di fuori di questa cerimonia il corpo elettorale non esiste, e al di fuori del corpo elettorale il popolo, giuridicamente e in pratica, non esiste. Tra un'elezione e l'altra non esiste il popolo, ma i partiti, e cioè la sanzione della divisione del popolo, il riconoscimento che il popolo non è unito ma diviso.

La seconda mistificazione è nell'appiattimento e nella insulsaggine della opposizione democrazia rappresentativa-democrazia diretta. Quello che nella storia politica e ideale è il problema storicamente irrisolto del rapporto tra società e Stato, tra cittadini e potere, tra classi e dominio di classe, viene ridotto e stravolto nel problema secondario e marginale del modo attraverso cui il popolo, le classi, i cittadini, esercitano il potere politico. L'opposizione radicale e divaricante tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, la contraddizione irriducibile tra società retta a Stato e comunità autogovernantesi, contraddizione che si esprime, sia pure in forma oscura e deviante, nella opposizione storica di democrazia diretta e democrazia rappresentativa, viene annullata e sostituita da due diverse forme di esercizio della volontà popolare *entro lo Stato*, qualitativamente uguali e comparabili, da due diversi modi tecnici di esercitare la «sovranità popolare» [1].

La terza mistificazione sta nel caratterizzare come rap-

presentativo il potere politico solo perché alcuni elementi di questo potere sono eletti dal popolo (in realtà dal corpo elettorale). Si pretende in tal modo di far divenire rappresentativo del popolo tutto l'apparato del potere, invertendo nella coscienza ciò che accade nella realtà, nella quale non sono i pochi rappresentanti eletti dal popolo (in realtà dal corpo elettorale) a cambiare la natura del gigantesco apparato statuale separato e scisso dal popolo, ma al contrario è proprio questo gigantesco apparato indipendente e sovrano sul popolo che assorbe e riduce alla propria misura i pochi rappresentanti eletti dal popolo. Non è l'ideologia della Costituzione («il popolo sovrano») che spiega lo Stato, ma la realtà dello Stato che spiega l'ideologia della Costituzione. Questa realtà viene confessata dalla stessa Costituzione, contro le sue mistificazioni ideologiche, quando anziché abbellire le cose le organizza, quando anziché definire il potere lo struttura. Sarà proprio muovendo dalla realtà costituzionale, organizzata dalla stessa Costituzione, che verranno distrutte in radice le mistificazioni con cui la Costituzione e i suoi commentatori ammantano il potere dello Stato.

2. *Le caratteristiche dello Stato: ente sovrano, indipendente, necessario, a fini generali, discendono tutte dalla prima ed essenziale caratteristica: apparato monopolizzatore della forza*

Lo Stato si presenta sulla scena di ogni giorno, nei grandi come nei piccoli avvenimenti, nella guerra come nella esecuzione forzata sui beni pignorati del debitore, come un ente, un organismo sociale, un apparato che detiene e monopolizza la forza [2]. Questa è la sua caratteristica essenziale, perché tipica ed esclusiva. Lo Stato possiede certamente altre caratteristiche, ma in comune con altri enti. Ciò che appartiene solo a lui e a nessun altro, e che quindi lo individua rispetto a tutti gli altri enti sociali, è l'essere il monopolizzatore della forza. Nessun altro ente detiene un potere coercitivo se non nella misura in cui lo Stato lo riconosce, lo ammette, lo circoscrive.

Tutte le caratteristiche ulteriori dello Stato, che correttamente i manuali di diritto pubblico ricordano e illustrano, si spiegano e si riannodano con questa caratteristica essenziale e primordiale.

Si dice: lo Stato è un ente sovrano, cioè un ente superiore ad ogni altro entro i suoi confini. Lo Stato è sovrano appunto perché detiene un potere materiale superiore ad ogni altro cosicché di fatto e inevitabilmente tutti gli altri poteri sono subordinati ad esso: è lo Stato, in quanto monopolizzatore della forza, che in

fatto e poi in diritto assegna le diverse sfere di competenza ad altri soggetti.

Si dice: lo Stato è un ente indipendente, nel senso che rispetto agli altri Stati esso si trova in una posizione di parità e quindi di indipendenza. Lo Stato appunto è indipendente rispetto agli altri Stati, perché tutti gli Stati sono sovrani, cioè detentori del maggior potere materiale esistente all'interno dei propri confini, e quindi ciascuno per essere sovrano nei propri confini non può che essere indipendente rispetto a tutti gli altri. I tentativi di organizzazioni sovrannazionali che limitano la sovranità e indipendenza dello Stato, riconfermano in realtà sovranità e indipendenza dei singoli Stati, perché in tanto le decisioni di questi organismi sovrannazionali vincolano i singoli Stati in quanto ciascuno Stato le riconosce e vi si subordina. Ogni Stato è libero in diritto (se non sempre in fatto) di recedere da queste organizzazioni, e quindi di ribellarsi alle loro decisioni, di non obbedire. La circostanza che alcuni Stati hanno la forza di imporre (mai però direttamente) le loro decisioni ad altri Stati subordinati di fatto ai primi, è la riconferma che il criterio decisivo nei rapporti tra Stati è la forza, e quindi è la forza il carattere distintivo di ciascuno Stato. Se accade che alcuni Stati dominano su altri, è perché alcuni sono forti e altri deboli. Ma ciò avviene in fatto, transitoriamente. Potenzialmente ciascuno Stato è in principio, e tende ad essere anche in fatto, pienamente sovrano. Non appena la dipendenza economica e militare si attenua o si rovescia, lo Stato prima debole e sottomesso rivendica la sua sovranità internazionale, e al limite rovescia a suo favore il precedente stato di subordinazione. I grandi statisti sanno perfettamente che in ultima istanza decidono le armi, e quando vogliono affrancare il proprio paese dalla sudditanza verso altri paesi perseguono vigorosamente e fino in fondo il suo riarmo. Così in definitiva i rapporti internazionali, anche quando sembrano smentire la sovranità e l'indipendenza di questo o quello Stato particolare, riconfermano però che oggi solo lo Stato è l'ente sovrano e indipendente, perché solo lo Stato può esserlo.

Lo Stato è un ente originario, come si dice, e tutti gli altri enti autoritativi sono derivati, appunto perché lo Stato, in quanto monopolista della forza, deriva i suoi poteri solo da se stesso, e viceversa ogni altro ente diverso dallo Stato ha potere coercitivo solo perché lo Stato ammette e legittima questo potere, e quindi nei limiti in cui lo ammette e lo legittima: l'ente cioè deriva i suoi poteri autoritativi dallo Stato.

Lo Stato è un ente necessario. cioè non si entra e non si esce dall'ordinamento statuale, non si diventa o si cessa di essere cit-

tadini dello Stato italiano per propria volontà, ma perché lo stesso Stato con le sue leggi stabilisce i criteri e i modi vincolanti e inderogabili attraverso cui si diventa o si cessa di essere cittadini italiani. E, in questo senso, è l'unico ente veramente necessario, perché è l'unico che ha la forza di essere tale per sua propria determinazione. Se altri enti necessari vi sono, come vi sono (ad es. gli altri enti territoriali minori, comuni, province, regioni), è perché tali li ha voluti o li ha riconosciuti lo Stato.

Lo Stato è un ente a fini generali, cioè può perseguire qualunque fine decida da se stesso essere opportuno perseguire; gli altri enti pubblici hanno fini specifici, possono perseguire solo quei fini che istituzionalmente per legge essi debbono perseguire e sono stati loro assegnati. Questa caratteristica si riannoda e dipende strettamente dalla caratteristica fondamentale dello Stato: lo Stato può perseguire qualunque fine ritenga opportuno perché lo Stato possiede la forza per farlo, fissa a se stesso i propri fini perché non dipende da nessun altro ente. Reciprocamente gli altri enti entro lo Stato derivano i propri poteri autoritativi dallo Stato e quindi possono esercitare tali poteri solo nei campi e con i limiti che lo Stato ha assegnato ad essi.

3. *Apparato burocratico e apparato militare*

Lo Stato è un nome per designare sinteticamente una realtà sociale complessa. Questa realtà è costituita da un apparato burocratico e militare estremamente articolato, composto da migliaia e milioni di uomini, dotato di mezzi materiali, finanziari e militari poderosi, organizzato in una moltitudine di uffici e apparati minori, ciascuno con una competenza e con compiti delimitati; eppure ciononostante lo Stato non è coacervo disordinato di uomini e di uffici, ma un apparato unitario che, a parte i periodi di crisi violenta in cui appunto l'apparato si disarticola e il potere statuale si smembra, quando esiste e funziona come Stato, costituisce un organismo unitario e centralizzato, con un unico centro dirigente e un meccanismo sapiente di norme che riconducono ad unità tutte le molteplici e diversificate attività di questo apparato.

Questo apparato detiene la forza, e questa forza dunque non si impersona in questo o quell'uomo, in questo o quell'ufficio, ma esiste impersonalmente in tutto l'apparato, e quindi in ogni sua frazione, nella misura in cui, svolgendo il proprio compito specifico, ciascuna frazione usa di questa forza generale concen-

trata in tutto l'apparato e la fa agire concretamente su un punto particolare. Che la forza fisicamente sia affidata ad apparati specifici, parziali (esercito, polizia) non significa che solo questi corpi particolari siano dotati di forza, perché in principio e normalmente questa forza materiale organizzata in specifici corpi è però al servizio di tutto l'apparato, dei giudici come della Pubblica Amministrazione, dà forza, sostanza e verità di fatto al potere autoritativo dello Stato, di tutti gli organi dello Stato, quando agiscono come autorità pubbliche nei limiti delle loro competenze. Naturalmente il fatto che di necessità non tutto l'apparato sia immediatamente armato, ma solo una frazione che ha lo specifico compito di esercitare la forza armata, provoca la conseguenza che questo apparato particolare sia in realtà il più importante nello Stato, il più essenziale, quello decisivo: il potere dominante può perdere tutto, ma se controlla ancora saldamente la forza armata non ha ancora perso nulla; lo Stato, qualunque Stato, crolla sia nella guerra contro altri Stati sia nella guerra civile solo quando si disintegra la sua forza armata. Di qui la cura e l'attenzione particolare che il potere politico dedica alle forze armate, la selezione rigorosa degli ufficiali e dei dirigenti superiori, che dell'unità e dell'efficienza repressiva di questa forza costituiscono il cuore, la feroce esclusione di tutti coloro i quali non sono ligi nell'ideologia e nella posizione politica al potere dominante. Il potere può essere costretto a subire l'infiltrazione di idee politiche e tendenze eversive rispetto a sé in altri apparati quali la scuola, gli uffici burocratici, perfino la magistratura, ma non tollererà mai che queste infiltrazioni arrivino al cuore dell'apparato, il suo reparto armato. E' vero d'altra parte che in periodi normali, quando il potere dominante è riuscito a garantirsi un relativo consenso di massa, questa prevalenza dell'apparato militare è meno evidente, anzi per certi versi è implicita e sottintesa; ufficialmente viene diminuita e nascosta, appunto per esaltare il momento del consenso. In tali periodi è lo Stato tutto intero che appare uniformemente dotato di forza, e di una forza tanto più incisiva quanto meno è necessario in pratica ricorrervi.

4. *Il monopolio della forza*

Questo apparato ha concentrato in sé tutta la forza, spogliandone la società. Storicamente non è stato sempre così. Presso i popoli antichi l'attributo principale dell'uomo libero era il possesso delle armi. Lo schiavo era privo di armi. Era la stessa comunità armata a difendersi ed offendere, non un apparato par-

ticolare appositamente costituito. La nascita degli apparati amministrativi e militari permanenti caratterizza la nascita dello Stato moderno. Nella società feudale i villani, quand'anche liberi, appaiono già spogliati delle armi, ma il re è ben lungi dall'essere il detentore unico della forza. I comuni medievali esistono e prosperano finché riescono a contrapporre la propria forza armata all'imperatore, muoiono quando perdono questa capacità (e naturalmente ciò non dipende da ragioni tecnico-militari ma anzitutto da ragioni sociali ed economiche che si riflettono anche, con conseguenze però decisive, sull'aspetto tecnico-militare).

Lo Stato delle grandi monarchie assolute (come in Inghilterra nel 1500 e 1600 e in Francia dal 1500 fino alla Rivoluzione francese), fonda lo Stato moderno perché riesce progressivamente a distruggere tutti i poteri particolari, perché accentrando in sé tutto il potere diviene la fonte di ogni altro potere e quindi fattore di unità contro i particolarismi.

Questo processo storico, per cui tutto il potere si concentra in un apparato centrale, non perché non esistono altri poteri, ma perché questi poteri ormai sono subordinati a quello centrale e derivano la loro legittimazione da esso, si compie pienamente e definitivamente negli ultimi due secoli. Esso costituisce il tema dominante della lotta politica come della riflessione teorica, perché questa immensa concentrazione di potere che smuove e organizza eserciti di milioni di uomini, che provoca e prepara massacri senza paragoni nella storia, che può annichilire gli uomini, che possiede mezzi di repressione feroci e sistematici quale mai nessun potente ha avuto nella storia, è un problema vivente: perché è nato? come è fatto? dove va? può essere imbrigliato? come? è definitivo o storicamente transitorio? questi sono i problemi che, dal momento in cui i primi teorici compresero che il mostro era nato ed era gigantesco e terribile, era appunto il leviatano, l'umanità oggi come ieri si pone drammaticamente.

Questo mostro, questo concentrato di forza e di violenza, può assumere gli aspetti terroristici più aperti, può pretendere di assorbire in sé tutta la realtà sociale, di porsi come un'unica realtà che annulla ogni autonomia e ogni indipendenza fuori di sé, può tendere a tradurre in pratica la sua autoproclamazione di Stato organico, di Stato etico, di Stato-corporazione, può presentarsi in una parola come fascismo, e allora ognuno lo riconosce. E' lo Stato in tutta la sua purezza e assolutezza.

Ma anche quando si presenta col volto addomesticato della legalità, del diritto, della subordinazione a regole inderogabili da esso stesso poste e accettate, resta un mostro, dormiente ma ripieno della sua forza intatta e gigantesca. Perché resta il

monopolizzatore della forza, resta il detentore del potere di coercizione più penetrante e incisivo che sia umanamente pensabile. perchè questa sua forza imbrigliata e trattenuta può esplodere in ogni momento e travolgere ogni argine e resistenza [3].

5. *I diritti di libertà costituzionalmente garantiti legittimano il monopolio della forza dello Stato*

Vediamo allora più da vicino questo mostro, vediamolo attraverso le parole della stessa Costituzione italiana.

La Costituzione italiana consacra i c.d. diritti di libertà e cioè una serie di garanzie secondo cui alcune possibilità di agire, storicamente ritenute fondamentali, non saranno limitate se non in forme e modi prestabiliti. Alcune di queste libertà risalgono alla Rivoluzione francese, altre si sono affermate più recentemente. Eppure proprio la garanzia di tali libertà solennemente sancita in Costituzione è la riprova della natura fondamentale dello Stato.

Anzitutto queste libertà legittimano il potere di coercizione dello Stato e *solo* dello Stato, e cioè da un lato riconfermano che lo Stato ha il potere di imporsi con la forza e dall'altro riconfermano che *solo* lo Stato ha questo potere. «La libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge» (art. 13): cioè i giudici, organi dello Stato, frazione dell'apparato statuale con compiti specifici, hanno il potere di esercitare la violenza sulle persone sia pure nei casi e modi previsti dalla legge (del Parlamento); i giudici, e in principio solo i giudici («In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori...»: ma anche l'autorità di PS è comunque organo dello Stato). Nella realtà dell'ordinamento esistono altri soggetti oltre i giudici e i poliziotti che hanno un potere coercitivo sulle persone fisiche, ma o si tratta ugualmente di apparati dello Stato (l'Esercito verso le reclute) o si tratta di casi marginali e secondari in cui lo Stato ammette ma circoscrive e controlla questo potere coercitivo (i genitori verso i figli minori, purché non abusino dei mezzi di correzione; gli infermieri verso i pazzi, nei limiti strettamente indispensabili, in principio; le guardie private, purché autorizzate e solo per la protezione delle cose): un potere appunto derivato dallo Stato e quindi subordinato ad esso.

I diritti di libertà dunque paradossalmente e clamorosamente si convertono tutti nel loro contrario, in diritti dello Stato contro

la libertà. L'aspetto da sottolineare non è che esista coercizione, ma che questo potere coercitivo sia attribuito ad un apparato specifico e solo ad esso. Ciò che deve «scandalizzare» non è che l'omicida vada in galera (anche se il modo della galera costituisce un problema altrettanto importante), ma che l'omicida venga giudicato e condannato da questo ente e da nessun altro.

In secondo luogo questa garanzia che alcune possibilità di comportamento (libertà di fare) o la protezione contro comportamenti altrui (libertà che altri non facciano) (poter circolare liberamente entro il territorio dello Stato, garanzia che altri non invadano il proprio domicilio, il poter corrispondere con altri in modo segreto, ecc.: i diritti di libertà sono disciplinati negli articoli 13-28) non saranno limitate se non nei casi preventivamente stabiliti dalla legge (del Parlamento) e con le modalità da esse previste, è, sia storicamente sia ancor oggi in fatto, anzitutto garanzia contro lo Stato. E' dallo Stato prima di ogni altro che il cittadino aveva ed ha da temere maggiormente per la sua libertà, perché è lo Stato che in fatto e in diritto ha le maggiori possibilità di offendere. La proclamazione di questi diritti di libertà è soprattutto proclamazione contro lo Stato, è la confessione che lo Stato deve essere imbrigliato e limitato nei suoi poteri, che dunque lo Stato ha la potenza per opprimere ed è, potenzialmente, un nemico delle libertà.

Le libertà democratico-borghesi sono certamente una conquista storica, ma una conquista che reca in se stessa, organicamente, il proprio limite; una conquista che denuncia la propria limitatezza e fragilità; la confessione che ogni libertà è esposta al pericolo mortale di essere distrutta dalla forza dello Stato, l'ammissione che il potere è stato limitato e circoscritto, ma resta potere separato e contrapposto agli uomini, realtà da cui bisogna garantirsi con meccanismi formali. La proclamazione dei diritti di libertà lungi dall'essere la dimostrazione della riconciliazione dei singoli col potere, della società con lo Stato, è la conferma più clamorosa della separazione e opposizione tra Stato e società, tra potere e cittadini. La società ha conferito ogni suo potere ad un apparato particolare, separato e distinto da sé, e proprio per questo deve trovare garanzie affinché questo apparato rispetti una sfera minima di autonomia e di libertà.

6. *Le regole dello Stato sull'uso delle armi*

Questo monopolio della forza a vantaggio dello Stato viene confermato e ribadito da tutto l'ordinamento giuridico. Così lo Stato vieta e punisce severamente l'esercizio privato delle proprie

ragioni, cioè vieta a tutti di farsi giustizia da sé ed esige al contrario che ci si rivolga ai giudici. e cioè agli organi appositi dello Stato (artt. 392-393 codice penale). Così è severamente punita la detenzione delle armi, proprie e improprie, come si usa dire, e se talvolta sembra il contrario, ciò avviene solo perché lo Stato stesso concede ai singoli cittadini di portare armi, ma solo in casi specifici, con particolari garanzie e cautele, delimitando rigorosamente il tipo di armi in relazione ai fini specifici ammessi. Così i cacciatori possono detenere e portare armi da caccia, in particolari periodi, al solo fine di cacciare gli animali ammessi, nei luoghi non vietati. Così le guardie giurate, i privati cittadini che abbiano ragioni legittime per chiedere ed ottenere di portare armi, ecc. In ogni caso è lo Stato che concede questa facoltà, e la concede solo in casi e in modi predeterminati.

Questi divieti oggi non generano opposizioni, appaiono in generale giusti e legittimi. In tal modo sembra che l'opposizione Stato-cittadini scompaia, che il monopolio della forza da parte dello Stato, lungi dall'essere motivo di lotta e di opposizione, sia invece l'unico modo immaginabile e praticabile di usare la forza al servizio della società. In effetti finché si resta agli esempi dei singoli spogliati delle armi, è impossibile rompere la mistificazione e afferrare dove è il punto d'attacco teorico e pratico contro lo Stato.

La critica dello Stato non viene condotta in nome dell'individuo e della sua libertà. Se così fosse, resteremmo in realtà entro lo Stato borghese, perché questo Stato è nato proprio per assicurare la esistenza e la sopravvivenza della società lacerata e messa in pericolo dalla lotta fra gli individui e fra le classi, unendo a forza quello che senza di esso si disarticolerebbe in una lotta spietata e feroce tra individui e classi.

7. *Storicità dello Stato*

La specificità dello Stato, la sua natura né eterna né logicamente assoluta, si rivela quando a questa forma organizzata della società contrapponiamo non il singolo individuo, ma altre forme ugualmente organizzate di società, altri modi di convivenza fra gli uomini, altri tipi di comunità umana.

Storicamente sono esistiti per lo meno altri due tipi di organizzazioni sociali senza lo Stato. Una, antichissima, di cui restano poche tracce, è la comunità primitiva fondata sul possesso comune della terra, in cui la violenza sociale, già di per sé limitatissima e quasi inesistente, viene comunque esercitata da tutta la comunità e le poche funzioni pubbliche sono attribuite a

singoli individui sotto il continuo e pieno controllo della comunità. La seconda, molto più vicina a noi nel tempo ma anch'essa completamente scomparsa, è la società feudale, in cui non esiste un unico centro di potere sovrano con un suo apparato permanente e separato, ma la società è organizzata sulla base di una piramide del potere per cui inferiore e superiore hanno allo stesso tempo diritti e doveri reciproci, al punto che l'inferiore in caso di inadempienza del superiore può rompere il suo patto col superiore e ribellarsi (e naturalmente la base materiale di questa possibilità è che il feudatario minore ha un potere economico e militare indipendente). D'altra parte è molto dubbio che le città antiche, così come il comune medievale, possano essere considerate propriamente Stati, sia pure in forma embrionale. Nelle une e negli altri manca proprio l'elemento caratteristico dello Stato: il costituirsi di un apparato professionale, burocratico e militare, che monopolizza la forza.

Infine, come lo Stato è nato storicamente e non è sempre esistito, così lo Stato non è la forma suprema e definitiva di organizzazione della società.

Una volta abolito il capitale e le sue leggi, anche lo Stato si estinguerà, perché alla estinzione delle classi economiche e della lotta tra di esse seguirà la fine della violenza sociale che tiene oggi avvinte le classi subalterne alle classi dominanti (e le frazioni delle classi dominanti tra di loro), e con la violenza sociale si estinguerà l'apparato amministratore di tale violenza: lo Stato. Tutte le funzioni sociali non legate alla violenza, che oggi sono esercitate dallo Stato, saranno riassorbite dalla società, verranno esercitate da organismi sociali, e non da un apparato che si autolegittima e si autoamministra, come è lo Stato moderno [4].

Il punto d'attacco contro lo Stato è l'aspetto suo più ovvio e comune, e proprio per questo quello che si presenta agli occhi delle masse come naturale e necessario, l'essere un apparato professionale.

8. *Separatezza, autoamministrazione, impenetrabilità dell'apparato*

Questo apparato è anzitutto per il 99,99% un apparato costituito da persone che professionalmente vivono come funzionari dello Stato. La loro ragione di vita principale, la loro fonte unica o comunque essenziale di sostentamento è il lavoro entro l'apparato statuale. Sono dei professionisti.

Dunque solo una parte infinitesima dell'apparato, anche nello

Stato più democratico, viene eletta dal popolo. La stragrande maggioranza viene assunta e destituita attraverso decisioni dello stesso apparato. E' l'apparato dello Stato che coopta i suoi membri e si autoamministra. Come principio generale la nostra Costituzione stabilisce che «agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorsi» (art. 97), «le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso» (art. 106), e i concorsi sono amministrati dallo stesso apparato. Le sanzioni disciplinari sono irrogate da consigli di disciplina composte da membri dell'apparato, addirittura da membri dello stesso settore di apparato al quale appartengono gli incriminati.

Solo nel caso di reati i membri di un apparato particolare vengono giudicati da persone estranee all'apparato al quale immediatamente appartengono, ma i giudici, secondo la nostra Costituzione, sono anch'essi scelti mediante concorso, sono anch'essi parte integrante dello Stato, cosicché anche in questo caso non si esce fuori dell'apparato dello Stato [5].

La responsabilità politica impone ai ministri di rispondere in Parlamento e cioè agli eletti dal popolo, e in caso di giudizio negativo di questi, impone ai ministri di dimettersi. Sembra dunque che almeno in questo caso la impenetrabilità dell'apparato statuale ceda alla volontà popolare, al principio di rappresentanza popolare, e poiché i ministri sono al vertice dell'apparato, controllando i ministri sembra che il Parlamento controlli tutto l'apparato (e così infatti usualmente dicono i manuali di diritto pubblico). Le cose stanno esattamente all'opposto. La responsabilità politica dal punto di vista storico ha significato un enorme passo in avanti nella organizzazione del potere politico, consentendo alla borghesia di spogliare dei suoi poteri il sovrano assoluto, trasferendoli a ministri responsabili innanzi al Parlamento eletto dai borghesi. Ma questa responsabilità politica ha anche significato storicamente, e significa sempre più, che il Parlamento, gli eletti dal popolo (e non solo dai borghesi), non possono mettere direttamente il naso entro l'apparato burocratico, ma devono rivolgersi esclusivamente ai ministri. La responsabilità politica di costoro fa da filtro, da schermo tra eletti dal popolo e apparato: nessun parlamentare può pretendere di interrogare direttamente i funzionari, di consultare direttamente i documenti degli uffici, ma deve sempre rivolgersi ai ministri. Questa porta sbarrata è una delle armi fondamentali della burocrazia.

Negli USA, dove rimangono ancora forti tracce della primitiva organizzazione politica fortemente avversa alla concentrazione del potere nello Stato, negli USA dove non per caso molti giudici vengono eletti, i cittadini possono portare le armi, esiste la

guardia nazionale e sussistono forti autonomie locali, è da tempo in corso una lotta serrata tra il Congresso che rivendica il suo diritto di interrogare e chiedere conto direttamente a tutti i funzionari dell'apparato, e il Presidente che sostiene invece che l'apparato risponde solo a lui e lui risponde al Congresso.

In Italia è pacifico, ed è sancito in Costituzione (art. 95), che solo i ministri sono responsabili innanzi alle Camere. In tal modo, spostando sempre più in alto il momento della responsabilità verso l'esterno e concentrando questa responsabilità in vertici sempre più ristretti, da un lato si accresce il potere di questo vertice, dal momento che il potere è esattamente simmetrico alla responsabilità (non per caso responsabilità è sinonimo di potere: «avere la responsabilità di» significa «avere il potere di») e dall'altro proprio per questo si rende questa responsabilità sempre più evanescente e l'apparato sempre più irresponsabile. L'apparato è irresponsabile perché coperto dal suo vertice, e il vertice, in principio responsabile, diviene in fatto irresponsabile perché colpirlo significa aprire una crisi politica e cioè, per la maggioranza, mettere in crisi se stessa

Da tempo, da sempre in realtà, le crisi di governo sono decise o dallo stesso governo o comunque dai vertici dei partiti di maggioranza. La responsabilità politica non ha mai funzionato come controllo del Parlamento sulla gestione dell'amministrazione [6].

La nostra Costituzione sotto questo aspetto è anche più arretrata di altre. Non solo non conosce la elettività dei giudici e il potere di revoca degli eletti, ma non conosce neppure quel limitato e parziale strumento di controllo democratico verso l'apparato che esiste nei paesi scandinavi e si tenta di introdurre in altri ordinamenti, il commissario popolare o parlamentare o difensore (ombudsman). Un soggetto cioè eletto dal popolo o dal Parlamento, che non fa parte dell'apparato ed ha il potere di indagare sull'apparato, chiamando a rendiconto i funzionari [7].

Nella nostra Costituzione non vi è traccia di ciò. La nostra Costituzione al contrario sanziona la separazione e autonomia dell'apparato (al più si preoccupa di garantire l'indipendenza di alcuni apparati, ad es. quello giudiziario, rispetto agli altri). «I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione» (art. 97). In principio dunque. seguendo il ragionamento giuridico formale tipico degli ordinamenti borghesi, poiché la pubblica amministrazione ha il dovere di essere imparziale, essa è effettivamente imparziale se non intervengono pressioni esterne che turbano e deviano tale imparzialità. In con-

seguenza l'unico modo per garantire che veramente l'amministrazione sia imparziale è fare in modo che dipenda solo da se stessa. Il cerchio si chiude. E' la Pubblica Amministrazione che bandisce i concorsi e forma le commissioni di tali concorsi [8], è la amministrazione che amministra le carriere dei suoi membri, stabilisce le promozioni, i trasferimenti, le sanzioni, cioè dispone di essi. In tal modo da un lato l'apparato li difende da ogni intromissione esterna e impedisce col suo spirito di corpo che i suoi membri vengano colpiti dall'esterno; dall'altro proprio per questo all'interno dell'apparato vige il più rigido principio di gerarchia, perché l'inferiore dipende dal superiore. La gerarchia è il principio sovrano che regola l'apparato nei suoi rapporti interni, così come l'autogoverno è il principio generale che regola la vita dell'apparato nei confronti della società.

9. *Il segreto; il monopolio della conoscenza delle regole dello Stato*

L'aver escluso il popolo da ogni controllo sulla carriera dei propri membri è una garanzia essenziale per il potere dell'apparato, il fondamento della sua separatezza e autonomia rispetto alla società. Ma l'apparato è riuscito a rendere vano anche quel controllo indiretto che si esercita mediante il potere di critica. A questo potere, l'apparato risponde col segreto, risponde cioè sottraendo alla pubblica opinione l'oggetto su cui esercitare la critica.

La regola generale non scritta del nostro ordinamento, come di tutti gli ordinamenti statuali, è che gli atti della Pubblica Amministrazione in principio sono segreti. Essi sono pubblici solo quando la legge dispone esplicitamente in tal senso: talvolta conoscibili da tutti, più spesso conoscibili solo da determinati soggetti. Il segreto è essenziale all'apparato. Se esso non potesse continuamente difendersi opponendo il segreto, se esso non fosse strutturato in modo tale che, anche volendolo e anche in assenza di espliciti divieti di divulgazione, è quasi impossibile conoscere alcunché di ciò che avviene all'interno dell'apparato, a meno che esso stesso non lo faccia conoscere, la critica pubblica potrebbe esercitarsi efficacemente su tutto ciò che l'apparato compie o non compie e in tal modo far valere, sia pure in modi non istituzionali, una qualche responsabilità dell'apparato e dei suoi membri. Immaginiamo che tutti o quasi tutti gli atti dell'apparato siano esattamente conoscibili, che esistano metodi pratici ed efficaci per rendere conoscibili da tutti o da chiunque lo voglia, con rapidità, poca fatica e nessuna spesa, ogni procedimento, che siano individuabili i funzionari che hanno fatto o non fatto

qualcosa, che siano conoscibili le motivazioni effettive di ogni decisione: avremmo la condizione minima, indispensabile, non sufficiente ma assolutamente necessaria, per immaginare e praticare un controllo popolare sull'apparato. Se tutte queste cose non sono possibili, come oggi in Italia (e in tutti gli Stati) non sono possibili, il controllo popolare sullo Stato è vuota chiacchiera [9].

Ma quand'anche l'arma del segreto fosse distrutta (e certo sarebbe comunque una buona cosa), quand'anche si riuscisse a stabilire una parziale o totale dipendenza dei membri dell'apparato dal popolo, attraverso poteri di nomina e di revoca attribuiti ad organismi popolari, non per questo il potere separato e autonomo dell'apparato verrebbe meno. Esso ha dalla sua due altre armi, anche più formidabili.

Anzitutto l'apparato possiede il monopolio della conoscenza delle regole giuridiche dell'ordinamento: regole così complicate e infinite, così caotiche e intricate (e tali perché lo Stato nei secoli le ha convulsamente create per rispondere alle innumerevoli sollecitazioni delle lotte tra le classi), che solo l'apparato riesce a maneggiarle e solo chi ha i mezzi per creare un apparato comparabile può trattare da pari a pari con lo Stato (e cioè i grandi monopoli). Il popolo, le organizzazioni popolari, non riusciranno mai a sconfiggere l'apparato sul suo terreno: finché il popolo rimarrà entro la ragnatela delle leggi stratificatesi nei decenni, l'apparato gli apparirà indispensabile, e il suo monopolio della conoscenza delle leggi lo renderà padrone sul popolo.

In secondo luogo la stragrande maggioranza del popolo è costretta a impiegare la maggior parte del suo tempo in dura fatica per sopravvivere, e ben poco gli rimane, anche quando lo vuole, per portare attenzione agli affari dello Stato. Questo poco tempo è di per sé inefficace di fronte a chi dedica tutto il suo tempo allo Stato, proprio perché è una frazione minuscola di questo secondo e quindi destinata a soccombere. Per di più questo già scarso tempo diviene ancora minore giacché cresce il divario tra la conoscenza dell'apparato e quella di chi è fuori dell'apparato e quindi il medesimo tempo fisico pesa diversamente, un'ora del funzionario «produce» di più in capacità di controllo dell'apparato di un'ora del cittadino.

10. *La funzione essenziale dell'apparato statuale*

Ma, si obietta, i cittadini eleggono il Parlamento, il Parlamento approva le leggi, e l'apparato è subordinato alle leggi. Quindi in realtà, attraverso la mediazione del Parlamento, il popolo è pur

sempre superiore all'apparato. Inoltre a capo dell'apparato vi sono i ministri, i ministri provengono dal Parlamento, ne devono godere la fiducia, sono revocabili da esso, e quindi di nuovo, attraverso il raccordo Parlamento-governo, il popolo comanda sull'apparato.

In conclusione, concludono trionfalmente gli apologeti dello Stato rappresentativo in generale, e della nostra Costituzione repubblicana in particolare, lo Stato è al servizio del popolo.

Empiricamente e in via di fatto si potrebbe già obiettare che quasi sempre non è il Parlamento che delibera le leggi, ma il Parlamento ratifica decisioni già prese in altri centri di potere, le quali hanno solo bisogno di rivestire la forma della legge. Uno dei centri di potere decisivo è proprio lo stesso apparato, nelle sue diverse articolazioni, e lo diventa tanto più quanto più la legge abbisogna per la sua esecuzione di danaro, perché solo l'apparato sa quanto danaro è disponibile e come si può ritrovare nelle pieghe del bilancio.

Ma non è questo il punto. Che l'apparato sia diretto in tempi normali da una volontà politica, e che questa volontà politica nelle democrazie rappresentative trovi la sua fonte di legittimazione nelle elezioni politiche, e cioè nella espressione formale di una volontà popolare, è vero. Il problema è sapere a che cosa serve in via di principio questo apparato statuale, quale è la sua funzione essenziale, la sua natura profonda, e quindi se, come e in che misura la direzione politica si accorda con questa funzione. Non è lo Stato che si adatta alla volontà generale, ma è la volontà generale che si adegua in realtà allo Stato.

Questo apparato detentore esclusivo della forza materiale è nato col capitalismo ed è inseparabile da esso.

Nella società feudale potevano coesistere più potentati armati, fondati sul possesso della terra, perché ciascuno di essi era autosufficiente e lo scambio era limitato. Col capitalismo la legge fondamentale della società diventa l'espansione illimitata della produzione e del mercato attraverso la concorrenza: quindi ciascun «potente» economico deve essere politicamente pari all'altro; se fosse armato, la concorrenza economica svanirebbe, ma con essa anche il capitalismo. La forza deve essere concentrata in un apparato diverso e distinto dai produttori, un apparato che dall'esterno deve garantire la concorrenza puramente economica tra i diversi produttori.

La concorrenza è legge non solo per i capitalisti, ma per tutti, anche per gli operai e nei rapporti padroni-operai. In altre parole i padroni non possono usare la violenza diretta per costringere gli operai a lavorare per essi. Cosicché anche per questa seconda

ragione, o meglio per questo secondo aspetto della medesima ragione, la forza deve essere concentrata in un apparato separato e distinto da coloro che sono impegnati nella produzione, perché solo quest'unico apparato, spogliando tutti allo stesso modo della forza, li rende tutti eguali rispetto al potere politico, e quindi rende possibile con tale uguaglianza la concorrenza economica [10] .

Questo apparato poi deve essere strutturato in modo che sia permanente, imparziale, automatico, affinché possa rispondere sempre, meccanicamente e con sicurezza alle esigenze della società che lo ha generato (affinché cioè assicuri in linea di massima la concorrenza, e quando esso stesso è costretto a tollerare o a introdurre limitazioni alla concorrenza, assicuri con altri strumenti il funzionamento coerente di quel sistema economico fondato sulla concorrenza: il capitalismo). La separatezza e autonomia dell'apparato non è un accidente, un caso o un difetto, ma il prodotto organico della società capitalistica. Esso da un lato deve proteggere il capitale collettivo contro gli stessi singoli capitalisti, dall'altro deve organizzare tutta la società intorno al capitale come struttura portante, e proprio per questo non può identificarsi con nessuna frazione particolare del capitale (e tanto meno col popolo). Esso deve essere e apparire al di sopra delle parti proprio per proteggere gli interessi storici e fondamentali di una sola parte, la classe economicamente e quindi politicamente dominante. La legge della società capitalistica è la divisione e separazione tra gli individui, la concorrenza e la spietata eliminazione dei più deboli; lo Stato è il vincolo esterno e coattivo che garantisce che questa legge di vita della società borghese non produca guerra civile e disarticolazione estrema, e cioè distruzione della stessa società (la società borghese è specifica in quanto borghese, ma è pur sempre società: per questo aspetto è una forma storica di società umana, e deve, come tutte le società, garantire in qualche modo la convivenza di tutti).

Naturalmente in fatto chi ha più potere economico riesce a piegare il potere politico ai suoi bisogni e ai suoi propositi, ma ciò avviene, e non può non avvenire, attraverso la conquista di influenza entro l'apparato statuale, mai direttamente. Per quanto forte sia un gruppo economico, la mediazione dello Stato gli è indispensabile, come fonte di legittimazione delle sue decisioni. Se questo transitoriamente non accade, è perché è entrato in crisi il vecchio apparato statuale, ma la crisi per il capitale non si risolve uscendo dallo Stato o divenendo esso stesso Stato, ma ricomponendolo a diverso livello.

Per questa ragione tra parte economica e parte politica della Costituzione vi è unità indissolubile, nel senso che l'essenziale della parte politica (la fondazione e la configurazione dell'apparato statuale come apparato monopolizzatore della forza separato dalla società) vive e muore con la parte economica. Se si attenta alla libertà del capitale bisogna anche attentare allo Stato (alla separatezza e autonomia dell'apparato statuale); reciprocamente non ha senso e possibilità teorica e pratica attentare allo Stato se non si pone mano all'economia (se non si distrugge la libertà del capitale e quindi il capitale).

11. *Democrazia e fascismo*

Questo Stato, la cui caratteristica ultima ed essenziale è di essere un apparato coercitivo monopolizzatore della forza separato dalla società e proprio per questo funzionale al capitale, è tanto più rispondente all'essenza del capitale quanto più è liberale e democratico, quanto più, esaltando la libertà degli individui, di tutti gli individui, esalta la concorrenza e il libero movimento dei capitali e della forza-lavoro.

Epperò, come forza materiale e concentrata al servizio del capitale, esso può rovesciarsi in ogni momento nel contrario della libertà, fino al punto di negarla non in questa o in quella occasione particolare, ma *in toto*. Attraverso la concorrenza, la produzione si concentra sempre più in pochi e grandi complessi, cioè la socializzazione si estende sempre più. Masse sempre più grandi di uomini, attraverso un meccanismo oggettivo esterno alla loro volontà e coscienza, sono costrette a unire le proprie diverse forze lavorative in un unico gigantesco processo lavorativo associato. Le grandi fabbriche organizzano decine di migliaia di uomini, i grandi gruppi monopolistici centinaia di migliaia, il capitale costringe a collaborare, in un processo contraddittorio di integrazione-lotta tra i singoli capitali, milioni di uomini. Questo gigantesco processo di socializzazione, per cui la grande maggioranza degli uomini è immediatamente legata e associata dal lavoro, cerca ciecamente un equilibrio politico e istituzionale conforme a sé (e cioè un regime politico e sociale integrato, armonioso, coordinato), esige imperiosamente il superamento delle lacerazioni e delle lotte sociali, dell'anarchia che contraddice la socializzazione crescente, in una parola il superamento delle lotte di classe. Nello stesso tempo questo processo di socializzazione avviene sulla base del capitale, resta prigioniero delle leggi del capitale: cerca il superamento delle contraddizioni senza eliminarne le cause, e quindi inevitabilmente si illude di superarle solo cristallizzandole con la violenza; cerca di

fermare il movimento, la lotta tra le classi, senza eliminare le ragioni del movimento e l'esistenza delle classi, e quindi lo cerca paralizzando la lotta di classe, con inevitabile vantaggio della classe che già domina contro le classi che cercavano di eliminare o attenuare tale dominio; cerca di eliminare i danni della concorrenza permanendo la concorrenza, di superare i particolarismi e le divisioni. Per tale via questa socializzazione che si afferma contraddittoriamente sulla base del capitale cerca la traduzione istituzionale conforme a sé attraverso l'unico strumento che conosce e possiede: lo Stato, e cioè la assolutizzazione dello Stato e la moltiplicazione oltre ogni limite della violenza.

Il fascismo è il polo simmetrico ed immanente dello Stato democratico. Così lo Stato borghese, giunto alla sua maturità, oscilla organicamente tra democrazia rappresentativa e fascismo; così la borghesia ha più armi al suo servizio e non ha paura dello Stato democratico, perché sa che in ogni momento esso può trasformarsi nel suo contrario. All'inverso la classe operaia, finché autolimita se stessa entro lo Stato democratico. finché assolutizza questa forma di Stato come la più perfetta forma di organizzazione sociale possibile, perde ogni autonomia rispetto alla borghesia, gioca con una sola mano contro un nemico che ne ha due: il suo compito disperato diventa quello di inchiodare la borghesia al suo Stato nella forma democratica, cercando tenacemente di impedire che questa forma democratica si trasformi nel suo polo immanente, la dittatura fascista; compito che riesce finché le contraddizioni non superano quella soglia che rimette in discussione la sopravvivenza stessa del capitale come capitale; compito che fallisce clamorosamente quando il capitale spinge irresistibilmente alla dittatura fascista per garantire la sua sopravvivenza e la classe operaia resta ostinatamente aggrappata allo Stato democratico, senza rendersi conto che è proprio questo Stato democratico, per la sua stessa natura di Stato, a nutrire e contenere nel suo grembo, nella sua essenza, il fascismo. L'apparenza transitoria di democrazia svela la realtà di fondo, il gioco democratico getta la maschera e confessa la sua natura [11].

La borghesia non teme mai che lo Stato, qualunque Stato già esistente sulla base del capitale, si schieri col proletariato e ne diventi lo strumento. La borghesia ha solo da temere che questo Stato si disintegri sotto l'urto delle contraddizioni e non possa funzionare al suo servizio, come nel 1917 in Russia. Ma che lo Stato fin qui borghese si schieri contro la borghesia, usi la sua forza contro il capitale, questo è impensabile.

L'apparato statale difendendo il capitale difende se stesso come apparato. Al di fuori del suo legame col capitale, in quanto

apparato separato e particolare, esso cesserebbe di svolgere una funzione storica e quindi sarebbe travolto e distrutto. In termini empirici: tutti i dirigenti dell'apparato burocratico e militare sanno che il loro potere e i loro privilegi sociali ed economici sono legati alla permanenza del regime economico dominante; in essi, o per lo meno nella loro stragrande maggioranza, scatta un immediato istinto e riflesso di difesa non appena vedono minacciato questo dominio.

Questa identificazione tra apparato statuale e capitale, finché lo Stato garantisce un minimo di privilegio ai membri dell'apparato, coinvolge tutto l'apparato, anche ai più bassi livelli, ma naturalmente con tanta maggiore consapevolezza e fedeltà quanto più si sale dal basso verso l'alto. Ecco perché lo Stato ha un interesse vitale alla conservazione dei gradi, delle carriere, degli accurati dosaggi del privilegio burocratico

12. *La direzione politica dell'apparato deve accordarsi con la funzione essenziale di essa*

Se dunque l'apparato nel suo complesso è funzione del capitale, la direzione politica dell'apparato deve accordarsi con la sua funzione. Questo è il punto cruciale di ogni sistema democratico. Se ciò non accade, se per circostanze storiche determinate alla testa dell'apparato statuale vengono posti dalla volontà popolare partiti e persone che non rispettano i ruoli e le funzioni prestabilite, l'apparato dapprima risponde col boicottaggio, e poi con la ribellione armata (così in Portogallo nel 1925, in Spagna nel 1936, in Grecia nel 1967, in Cile nel 1973, e infiniti altri esempi). E ciò accade non perché empiricamente l'apparato previsto dalla Costituzione si è riempito di contenuto capitalistico, sicché poteva anche riempirsi di altro contenuto, ma perché questo apparato, con le sue caratteristiche essenziali quali sono previste dalla nostra Costituzione, come da ogni altra costituzione democratico-borghese, è e non può non essere funzionale al capitalismo, esiste così com'è previsto solo con e per il capitale.

Per la borghesia dunque il problema fondamentale in un regime democratico è organizzare e perpetuare strumenti e modi efficaci per svuotare di ogni reale incidenza le forme di partecipazione popolare, riducendole a mere cerimonie, per addomesticare le assemblee elettive, manipolare le elezioni e il consenso popolare, garantirsi che alla testa dell'apparato vadano persone di sua fiducia che guidino correttamente la macchina.

All'inverso il problema del potere popolare, di un potere

politico che resti saldamente nelle mani del popolo, è da un lato, eliminando il potere economico indipendente, eliminare la fonte e la radice delle diseguaglianze, della corruzione, la base materiale del controllo sull'economia, sulle conoscenze scientifiche, sulla stampa, sulle coscienze a vantaggio di un pugno di persone; dall'altro distruggere la separatezza dell'apparato statuale che è separatezza strettamente funzionale al potere economico indipendente, è separazione dalle masse e contrapposizione ad esse per meglio unirsi al potere economico e rispondere alle sue esigenze. Per questa ragione tutti i partiti e gli uomini politici che si sono prefissi l'obiettivo della realizzazione della democrazia diretta hanno posto al centro delle loro rivendicazioni costituzionali la distruzione di una serie di caratteristiche essenziali dell'apparato burocratico e militare, esigendo l'armamento delle masse (e non più di un apparato militare separato e autonomo), la elettività di tutti i giudici, la revocabilità in ogni momento di tutti i funzionari pubblici, una retribuzione per i funzionari pubblici pari al salario medio operaio, l'abolizione di ogni forma di segreto amministrativo, e così via. La democrazia diretta quindi solo in minima parte è meccanismo decisionale diverso (per cui in essa il popolo decide direttamente, mentre nella democrazia rappresentativa decide mediante rappresentanti): questo è un aspetto secondario ed esteriore. La sostanza della democrazia diretta è la distruzione della autonomia dello Stato, l'inizio della estinzione dello Stato come apparato burocratico e militare separato dal popolo, è semi-Stato, Stato che ha perso alcune delle sue caratteristiche essenziali [12].

La Costituzione italiana, sanzionando e perfezionando il meccanismo della democrazia rappresentativa, santifica lo Stato, eleva questa forma di organizzazione politica a forma definitiva e suprema, e per questa via a livello istituzionale risponde pienamente alla natura capitalistica della società di cui intende essere la Costituzione.

La borghesia ha nella Costituzione un valido baluardo: finché lo Stato disegnato nella Costituzione funziona, il suo potere non corre pericoli sostanziali; tutt'al più sarà costretto a concessioni.

Così da un lato il popolo, o meglio le classi popolari guidate dalla classe operaia, in secoli di dura lotta hanno conquistato tutto o quasi tutto il conquistabile entro lo Stato, per trovarsi infine questo meccanismo ancora più perfezionato ed efficace contro le proprie aspirazioni; dall'altro la borghesia, cedendo una dopo l'altra le posizioni iniziali (sul suffragio elettorale che da rigorosamente borghese è divenuto universale, sullo sciopero che da vietato è diventato diritto ecc.) ha contraddittoriamente aperto varchi all'iniziativa e al potere delle classi subalterne e contem-

poraneamente perfezionato la sua macchina statuale dotandola di un consenso formale il più ampio immaginabile e comunque il più vasto storicamente conosciuto. Le cose oggi nello Stato democratico si presentano allora così: da un lato le masse continuamente e tenacemente premono sullo Stato democratico per piegarlo ai propri bisogni e quanto più fanno affidamento su di esso tanto più se lo ritrovano separato e potente contro di esse; dall'altro la borghesia paga il vantaggio di un potere fondato sul consenso delle classi subalterne col pericolo costante e mortale che la libertà di organizzazione e di espressione politica di tali classi si rovesci finalmente contro lo Stato, individuato infine come il nemico principale e definitivo.

Su questa trama si innesta la complessa articolazione del potere borghese, del potere del capitale su tutta la società. Il potere economico, proprio perché garantendo la eguale libertà di tutti garantisce in tal modo la propria maggiore libertà di fatto. ha la possibilità di sviluppare fino in fondo la sua potenza. Può fondare giornali, finanziare partiti e uomini politici, aprire sedi, dotare di mezzi imponenti e soverchianti le organizzazioni amiche, comprare gli uomini.

Il capitale ha eretto molti bastioni e linee di difesa contro le masse. La prima linea di difesa è ideologica. Avendo il dominio sulla cultura, sulle arti e sull'industria della cultura e delle arti, esso domina sulle menti e, se non sempre riesce a convincerle, riesce per lo meno a confonderle.

La seconda linea è economica. Poiché dispone della ricchezza, può piegare chi si ribella gettandolo in miseria. Le organizzazioni politiche e sindacali dei proletari, di coloro che non hanno nulla se non le proprie braccia per lavorare, possono contenere e limitare questo potere, come in effetti fanno, ma esistono proprio perché esso stesso esiste.

La terza linea di difesa è istituzionale. Il capitale, la società fondata sul capitale, ha creato un apparato centrale fidato, legato indissolubilmente alla logica e alle leggi del capitale, ha imposto ad ogni forma organizzativa associata limiti tali da garantire il dominio e la conservazione del suo Stato; ha identificato Stato e società, per cui oggi la società umana esiste solo come società organizzata a Stato: rovinare lo Stato significa rovinare la società, gettarla nel disordine (tale è in effetti la rivoluzione). In tal modo la società capitalistica si è garantita, se non l'adesione entusiasta, la sottomissione paziente delle masse, che non vedono e non conoscono altra società se non quella dello Stato, e non potendo neppure per un attimo immaginare di rinnegare la necessità di vivere comunque in società, dall'accettazione di

questa esigenza assoluta sono indotte ad accettare anche lo Stato, che si presenta come unica forma di organizzazione della società, come forma assoluta anch'essa (mentre invece è contingente e transitoria). Poiché dunque vivere in società è una esigenza umana assoluta, e poiché questa società si presenta come società retta a Stato, lo Stato acquista immediatamente e nella realtà delle coscienze gli stessi caratteri di necessità e assolutezza della società. Questa terza linea di difesa è la più formidabile di tutte, perché lungi dal presentarsi come dominio e oppressione, si presenta come condizione di vita e di sviluppo. La lotta viene limitata a lotta entro la forma dello Stato, per uno Stato democratico contro lo Stato autoritario: è una lotta che fa salva la forma di Stato. Senza avvedersene le masse ritessono continuamente le funi che le avvinghiano, anche quando pensano di liberarsene: esse combattono questa o quella forma di Stato particolare e non riescono a combattere lo Stato in quanto tale. Il dominio ideologico può essere scosso, quando appare troppo scopertamente legato al dominio di classe, il dominio economico viene continuamente contrastato e contenuto, ma in tempi normali, non rivoluzionari, l'esistenza e la conservazione dello Stato appare sacra, poiché la conservazione dello Stato si identifica con la conservazione della vita associata, e in tal modo si presenta non come realtà di classe ma come modo d'essere necessario della società, e quindi come strumento di tutte le classi.

Ma quando anche la terza linea cede e l'apparato statuale si svela finalmente e apertamente a tutti come apparato legato al capitale, quando il volere la morte del capitale si scopre inevitabilmente e necessariamente legato al volere la morte dello Stato, allora al capitale non resta che la quarta linea di difesa, quella militare. L'apparato della forza apparentemente imbrigliato dalla legge, si scatena senza più argini, e poiché era forza del capitale, agisce in sua difesa contro chi attenta ad esso. Se vince, si ricostituisce lo Stato, mutato forse in molti particolari. ma fermo nell'essenziale. Se l'apparato militare si divide, se le masse riescono a paralizzarlo con la loro iniziativa e capacità di convinzione verso gli uomini o una parte degli uomini dell'apparato, allora è tutto lo Stato che crolla e al suo posto nasce un semi-Stato, uno Stato che perde molti dei suoi attributi essenziali. Se il processo continua, progressivamente tutti gli attributi dello Stato scompaiono e con essi lo Stato: la società si emancipa dallo Stato, si organizza in forme e modi che non abbisognano dello Stato; altrimenti lo Stato riprende i suoi caratteri di sempre, ma allora ritorna apparato separato.funzionale ad una società scissa in classi, alla società capitalistica [13] .

13. *La Costituzione disegna un apparato statuale fortemente centralizzato*

La Costituzione italiana dunque nella sua seconda parte, in perfetto accordo con i presupposti economici della società di cui è espressione, disegna nell'essenziale le caratteristiche dello Stato, di qualsiasi Stato: l'essere un apparato specifico, separato dalla società, dotato del monopolio della forza.

Lo disegna anche come un apparato fortemente centralizzato, nonostante le apparenze. E' noto che in fatto le leggi «applicative» della Costituzione e la giurisdizione della Corte costituzionale hanno limitato fortemente i poteri delle regioni, al di là della lettera e delle intenzioni dei costituenti. Ma quand'anche le regioni fossero state istituite secondo il disegno originario della Costituzione o in accordo con le proposte dei più strenui difensori delle autonomie regionali, la centralizzazione dello Stato italiano ne sarebbe stata minimamente intaccata. Questo si ricava da due aspetti essenziali della Costituzione: la attribuzione del potere giurisdizionale e la disponibilità della forza. Su queste due questioni cruciali, che rendono reale e credibile o al contrario meramente verbale l'autonomia di una organizzazione comunitaria, la nostra Costituzione è rigida e inflessibile. La giurisdizione appartiene allo Stato centrale e solo a lui, in ogni sua particella; la forza armata è solo dell'apparato centrale, non solo, come è comprensibile, la forza armata rivolta verso l'esterno (l'esercito), ma anche la forza di polizia. Sia nell'art. 117 (che regola le regioni ordinarie), sia negli statuti speciali che regolano le regioni appunto speciali (statuti che non per caso vengono però approvati con legge costituzionale, e cioè di bel nuovo con un atto dello Stato centrale) la polizia di sicurezza è esclusa dalle competenze regionali, mentre invece è attribuita alle regioni la competenza, nettamente secondaria e non caratterizzante, sulla polizia locale urbana e rurale (e cioè vigili urbani e guardie campestri).

1. Sulla difficoltà di costruire il rapporto popolo-corpo elettorale vedi FERRARI, *Elezioni, Teoria generale*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, Giuffrè, 1965, in particolare paragrafi 21 e seguenti.

Il principale teorico della democrazia diretta per universale riconoscimento è Rousseau. Per la tesi secondo cui con Rousseau comincia un movimento contro lo

Stato che trova la sua espressione scientifica compiuta in Marx vedi G. DELLA VOLPE, *Rousseau e Marx*, Roma, Editori Riuniti, 1962. Qui, come sempre nel libro, la forza si intende forza materiale, fisica, forza delle armi, e mai forza morale o religiosa o economica o altra.

2. Qui, come sempre nel libro, per forza s'intende forza materiale, fisica, forza delle armi, e mai forza morale o religiosa o economica o altra. Questa voluta e insistita sottolineatura della forza come carattere irriducibile ed essenziale dello Stato è uno dei cardini della tradizione marxista (della scienza operaia), così come all'inverso ogni sottovalutazione o messa da parte della questione della forza è il principio di ogni revisionismo. I testi classici più importanti sono: K. MARX, *Lo Stato moderno* (antologia a cura di Zolo), Roma 1972; F. ENGELS, *L'origine della famiglia, della proprietà privata e dello Stato*, Roma, Editori Riuniti, 1963; V.I. LENIN, *Stato e rivoluzione*, Roma, Savelli, 1972.

Lavori recenti entro questa tradizione sono quelli di POULANTZAS, *Potere politico e classi sociali*, Roma, Editori Riuniti, 1971 e MILIBAND, *Lo Stato nella società capitalistica*, Bari, Laterza, 1970. Più specialistico (e limitato al periodo fino al 1851) ma preciso, esauriente e approfondito GUASTINI, *Marx dalla filosofia del diritto alla scienza della società*, Bologna, Il mulino, 1974 (con ricca bibliografia).

E' opportuno ricordare che in tutto il libro la parola Stato sarà usata per designare sempre e solo l'apparato statuale, la macchina centrale. Quindi Stato designa sempre quello che molti costituzionalisti chiamano Stato-soggetto o Stato-governo o Stato-persona, in opposizione allo Stato-comunità (o Stato-ordinamento). Sarebbe molto interessante spiegare come e perché la medesima parola attraverso un lungo processo storico-teorico designa oggi, almeno presso i giuristi (ma anche nel linguaggio comune), sia la società organizzata a Stato sia l'apparato sovrano centrale, così come ci porterebbe alla verità l'indagare il rapporto complesso e contraddittorio riassunto dall'uso ambiguo di questa stessa parola: ma ci porterebbe a scrivere un altro libro. Ho preferito tagliar corto e usare la parola Stato in senso univoco, come Stato apparato opposto e distinto dalla società. Un inizio di sviluppo della problematica che si nasconde dietro la distinzione Stato-soggetto e Stato-ordinamento sta nel paragrafo 3 del capitolo quinto, quando si parlerà appunto dei tentativi ricorrenti storicamente per superare la contraddizione Stato-società.

3. Le poche rapide notazioni sulla società primitiva e sulla società feudale contenute nel testo derivano in sostanza da ENGELS, *L'origine della famiglia* cit. Tutte le ricerche successive hanno confermato nell'essenziale queste notazioni. Comunque sulle società primitive si può vedere HOEBEL, *Il diritto nelle società primitive*, Bologna, Il mulino, 1973; E. TERRAY, *Il marxismo e le società primitive*, Roma, Savelli, 1975; sulla società feudale lo straordinario libro di M. BLOCH, *La società feudale*, Torino, Einaudi, 1974 [1949], BOUTRUCHE, *Signoria e feudalesimo*, Bologna, Il mulino, 1974, 2 voll.; sulla nascita dello Stato moderno PASSERIN D'ENTREVES, *La dottrina dello Stato*, Torino, Giappichelli, 1962, ROTELLI e SCHIERA (a cura di), *Lo Stato moderno*, I; *Dal Medioevo all'età moderna*, II; *Principi e ceti*, III: *Accertamento e rivolte*, Il mulino, Bologna, e ivi amplissima bibliografia, CARACCIOLO (a cura di), *La formazione dello Stato moderno*, Bologna, 1970.

Il *Leviatano* è il celebre titolo di un libro del filosofo inglese del 1600 Hobbes, uno tra i primi e maggiori teorici dello Stato. (Ci sono due traduzioni italiane, una pubblicata dall'UTET [1955], l'altra da Laterza [1974], ristampa di una vecchissima traduzione). Su di lui e sugli sviluppi successivi del pensiero sullo Stato vedi BOBBIO-BOVERI, *Società e Stato da Hobbes a Marx*, Torino, 1973. E' opportuno anche leggere il libro di PASSERIN D'ENTREVES, *La dottrina dello Stato*, già citato.

Stato organico, Stato etico, Stato corporativo sono alcune delle definizioni

13. *La Costituzione disegna un apparato statuale fortemente centralizzato*

La Costituzione italiana dunque nella sua seconda parte, in perfetto accordo con i presupposti economici della società di cui è espressione, disegna nell'essenziale le caratteristiche dello Stato, di qualsiasi Stato: l'essere un apparato specifico, separato dalla società, dotato del monopolio della forza.

Lo disegna anche come un apparato fortemente centralizzato, nonostante le apparenze. E' noto che in fatto le leggi «applicative» della Costituzione e la giurisdizione della Corte costituzionale hanno limitato fortemente i poteri delle regioni, al di là della lettera e delle intenzioni dei costituenti. Ma quand'anche le regioni fossero state istituite secondo il disegno originario della Costituzione o in accordo con le proposte dei più strenui difensori delle autonomie regionali, la centralizzazione dello Stato italiano ne sarebbe stata minimamente intaccata. Questo si ricava da due aspetti essenziali della Costituzione: la attribuzione del potere giurisdizionale e la disponibilità della forza. Su queste due questioni cruciali, che rendono reale e credibile o al contrario meramente verbale l'autonomia di una organizzazione comunitaria, la nostra Costituzione è rigida e inflessibile. La giurisdizione appartiene allo Stato centrale e solo a lui, in ogni sua particella; la forza armata è solo dell'apparato centrale, non solo, come è comprensibile, la forza armata rivolta verso l'esterno (l'esercito), ma anche la forza di polizia. Sia nell'art. 117 (che regola le regioni ordinarie), sia negli statuti speciali che regolano le regioni appunto speciali (statuti che non per caso vengono però approvati con legge costituzionale, e cioè di bel nuovo con un atto dello Stato centrale) la polizia di sicurezza è esclusa dalle competenze regionali, mentre invece è attribuita alle regioni la competenza, nettamente secondaria e non caratterizzante, sulla polizia locale urbana e rurale (e cioè vigili urbani e guardie campestri).

1. Sulla difficoltà di costruire il rapporto popolo-corpo elettorale vedi FERRARI, *Elezioni, Teoria generale*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, Giuffrè, 1965, in particolare paragrafi 21 e seguenti.

Il principale teorico della democrazia diretta per universale riconoscimento è Rousseau. Per la tesi secondo cui con Rousseau comincia un movimento contro lo

Stato che trova la sua espressione scientifica compiuta in Marx vedi G. DELLA VOLPE, *Rousseau e Marx*, Roma, Editori Riuniti, 1962. Qui, come sempre nel libro, la forza si intende forza materiale, fisica, forza delle armi, e mai forza morale o religiosa o economica o altra.

2. Qui, come sempre nel libro, per forza s'intende forza materiale, fisica, forza delle armi, e mai forza morale o religiosa o economica o altra. Questa voluta e insistita sottolineatura della forza come carattere irriducibile ed essenziale dello Stato è uno dei cardini della tradizione marxista (della scienza operaia), così come all'inverso ogni sottovalutazione o messa da parte della questione della forza è il principio di ogni revisionismo. I testi classici più importanti sono: K. MARX, *Lo Stato moderno* (antologia a cura di Zolo), Roma 1972; F. ENGELS, *L'origine della famiglia, della proprietà privata e dello Stato*, Roma, Editori Riuniti, 1963; V.I. LENIN, *Stato e rivoluzione*, Roma, Savelli, 1972.

Lavori recenti entro questa tradizione sono quelli di POULANTZAS, *Potere politico e classi sociali*, Roma, Editori Riuniti, 1971 e MILIBAND, *Lo Stato nella società capitalistica*, Bari, Laterza, 1970. Più specialistico (e limitato al periodo fino al 1851) ma preciso, esauriente e approfondito GUASTINI, *Marx dalla filosofia del diritto alla scienza della società*, Bologna, Il mulino, 1974 (con ricca bibliografia).

E' opportuno ricordare che in tutto il libro la parola Stato sarà usata per designare sempre e solo l'apparato statuale, la macchina centrale. Quindi Stato designa sempre quello che molti costituzionalisti chiamano Stato-soggetto o Stato-governo o Stato-persona, in opposizione allo Stato-comunità (o Stato-ordinamento). Sarebbe molto interessante spiegare come e perché la medesima parola attraverso un lungo processo storico-teorico designa oggi, almeno presso i giuristi (ma anche nel linguaggio comune), sia la società organizzata a Stato sia l'apparato sovrano centrale, così come ci porterebbe alla verità l'indagare il rapporto complesso e contraddittorio riassunto dall'uso ambiguo di questa stessa parola: ma ci porterebbe a scrivere un altro libro. Ho preferito tagliar corto e usare la parola Stato in senso univoco, come Stato apparato opposto e distinto dalla società. Un inizio di sviluppo della problematica che si nasconde dietro la distinzione Stato-soggetto e Stato-ordinamento sta nel paragrafo 3 del capitolo quinto, quando si parlerà appunto dei tentativi ricorrenti storicamente per superare la contraddizione Stato-società.

3. Le poche rapide notazioni sulla società primitiva e sulla società feudale contenute nel testo derivano in sostanza da ENGELS, *L'origine della famiglia* cit. Tutte le ricerche successive hanno confermato nell'essenziale queste notazioni. Comunque sulle società primitive si può vedere HOEBEL, *Il diritto nelle società primitive*, Bologna, Il mulino, 1973; E. TERRAY, *Il marxismo e le società primitive*, Roma, Savelli, 1975; sulla società feudale lo straordinario libro di M. BLOCH, *La società feudale*, Torino, Einaudi, 1974 [1949], BOUTRUCHE, *Signoria e feudalesimo*, Bologna, Il mulino, 1974, 2 voll.; sulla nascita dello Stato moderno PASSERIN D'ENTREVES, *La dottrina dello Stato*, Torino, Giappichelli, 1962, ROTELLI e SCHIERA (a cura di), *Lo Stato moderno*, I; *Dal Medioevo all'età moderna*, II; *Principi e ceti*, III: *Accertamento e rivolte*, Il mulino, Bologna, e ivi amplissima bibliografia, CARACCIOLO (a cura di), *La formazione dello Stato moderno*, Bologna, 1970.

Il *Leviatano* è il celebre titolo di un libro del filosofo inglese del 1600 Hobbes, uno tra i primi e maggiori teorici dello Stato. (Ci sono due traduzioni italiane, una pubblicata dall'UTET [1955], l'altra da Laterza [1974], ristampa di una vecchissima traduzione). Su di lui e sugli sviluppi successivi del pensiero sullo Stato vedi BOBBIO-BOVERI, *Società e Stato da Hobbes a Marx*, Torino, 1973. E' opportuno anche leggere il libro di PASSERIN D'ENTREVES, *La dottrina dello Stato*, già citato.

Stato organico, Stato etico, Stato corporativo sono alcune delle definizioni

che diede di se stesso lo Stato fascista. La cosa più importante da ricordare è che nessuna di queste definizioni è nata col fascismo, ma ciascuna ha una storia più che secolare entro il pensiero borghese. Vale la pena di citare le parole iniziali di un'opera famosa:, *Lineamenti di diritto pubblico tedesco* di V. Gerber (1865), pubblicato da Giuffrè (1971) con prefazione di P.L. Lucchini: «Nello Stato un popolo trova la disciplina giuridica della sua vita collettiva. In esso un popolo giunge ad essere riconosciuto e a valere giuridicamente come un'unità etica totale».

Per alcune indicazioni bibliografiche sul fascismo vedi la nota 11. Stato di diritto è la formula nata in Germania con cui si designa lo Stato liberale in quanto Stato garantista, che definisce esattamente i limiti e i modi con cui lo Stato può intervenire sui diritti di libertà e sulla proprietà dei cittadini. Per una riesposizione di questa teoria e un raffronto critico, dal punto di vista borghese, col c.d. Stato sociale (definizione nata ugualmente in Germania per definire lo Stato contemporaneo) si può leggere E. FORSTHOFF, *Stato di diritto in trasformazione*, Milano, Giuffrè, 1974.

Alcuni testi classici sullo Stato di diritto di Kant e di V. Humboldt sono stati pubblicati da Samonà e Savelli nel 1965, con una importante introduzione di N. Merker. Da segnalare NEUMANN, *Lo Stato democratico e lo Stato autoritario*, Bologna, Il mulino, 1973.

4. Per tutte le questioni esposte nel testo si rimanda agli autori citati nelle note 2 e 3.

5. L'analisi ancora oggi più approfondita della burocrazia, è quella di M. WEBER, *Economia e società*, Milano, Comunità, 1961, in particolare vol. II, p. 271 sgg. Tra i marxisti vanno ricordati gli articoli di CERRONI (*La burocrazia moderna, Come un mugik nutrì due generali, Il deperimento dello Stato, Dalla burocrazia alla democrazia*) pubblicati su «Rinascita» del 17 ottobre, 3,10 e 17 nov. 1962; S. CARUSO, *Burocrazia e capitale in Italia*, Verona, Bertani, 1974. Sulla burocrazia in Italia e i principi che la reggono si può leggere *L'amministrazione pubblica in Italia*, a cura di S. Cassese, Bologna, Il mulino, 1974 (ove altra bibliografia)

6. Sulla storia della responsabilità politica rinvio al mio libro *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1965.

Sul conflitto permanente tra presidente USA e Congresso per quanto riguarda l'accesso a documenti dell'amministrazione e la possibilità di chiamare a rendiconto i funzionari, si può vedere PRITCHETT, *The american Constitution*, McGraw-Hill, 1959, p. 204; G. NEGRI, *Il sistema politico degli USA*, Pisa, Nistri Lischi, 1969, p. 96 sgg.

7. Sull'*ombudsman* si può leggere DE VERGOTTINI, *L'ombudsman: esperienze e prospettive*, in «Diritto e società», 1973, p. 806 sgg. (ove ampia bibliografia). Tre statuti regionali (Liguria art. 14, Toscana, art. 61; Lazio, art. 38) hanno previsto il difensore civico. E' interessante ricordare come subito dopo la rivoluzione del 1917 i bolscevichi cercarono di creare un organismo non burocratico che controllasse la burocrazia (l'Ispezione operaia e contadina: Rabkrin) e come questo tentativo non riuscì: l'ultimo articolo pubblicato in vita da Lenin, il famoso *Meglio meno, ma meglio*, tratta proprio di questa questione.

8. Sul concorso come strumento necessario per garantire la proclamata imparzialità della pubblica amministrazione vedi da ultimo A. CERRI, *Imparzialità ed indirizzo politico nella Pubblica Amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1973, spec. p. 206 sgg; L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Padova, Cedam, 1974, p. 113. Va sottolineato che nella società capitalistica effettivamente il sistema dei concorsi rappresenta il massimo possibile di garanzia dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione. Negli USA dove in parte vige ancora il sistema del bottino (per cui il partito vincitore si spartisce buona parte dei posti nella amministrazione) si genera un sistema di corruzione e di prevaricazione

ancora peggiore che nei sistemi dell'Europa occidentale basati sul reclutamento per concorso. Vedi su questa questione S. EHRLICH, *Potere e gruppi di pressione*, Roma, Editori Riuniti, 1974, in particolare p. 91 sgg.

9. Per intendere correttamente quanto detto nel testo bisogna distinguere tra segreto come divieto sanzionato penalmente di divulgare notizie (ad es. segreto istruttorio nel giudizio penale, segreto militare, segreto d'ufficio) e segreto come impossibilità di ottenere notizie. Nel secondo caso se riesco in qualche modo a ottenere delle notizie posso divulgarle (a differenza che nel primo): però la questione più importante sta proprio nel fatto che non esiste alcun meccanismo pratico che permette a tutti di ottenere notizie; anzi in generale il cittadino il quale si rivolge all'amministrazione per ottenere notizie, a meno che non sia l'interessato e questo suo interesse sia protetto, ottiene un rifiuto. A questo tipo di segretezza mi riferisco nel testo, come a quella politicamente più importante, anche se molto ci sarebbe da dire sul modo scandaloso con cui è organizzato nel nostro ordinamento il segreto qualificato (il segreto protetto da un divieto di ordine penale).

Un esempio: i verbali dei consigli di facoltà non erano accessibili a tutti, ma solo o ai membri del consiglio o a coloro a cui si riferivano le decisioni del consiglio; uno studente qualunque che avesse voluto conoscere il verbale avrebbe ottenuto un rifiuto. Per rendere pubblici i verbali c'è voluta una apposita norma (art. 9 del d.l. 1. I.73 n. 580, *Misure urgenti per l'università*, convertito in L. 30.XI.73 n. 766), a riprova che in mancanza di una esplicita disposizione la regola è la non conoscibilità degli atti della pubblica amministrazione.

Sulla disciplina del segreto vedi da ultimo CHIOLA, *L'informazione nella Costituzione*, Padova, Cedam, 1973.

10. Sullo Stato difensore dell'interesse del capitale collettivo contro i singoli capitali e gli attacchi operai è d'obbligo citare ENGELS, *Antidühring*, Roma, Editori Riuniti, 1971, p. 297: «Lo Stato moderno è l'organizzazione che la società capitalistica si dà per mantenere il modo di produzione capitalistico di fronte agli attacchi sia degli operai che dei singoli capitalisti. Lo Stato moderno, qualunque ne sia la forma, è una macchina essenzialmente capitalistica, uno Stato dei capitalisti, il capitalista collettivo ideale».

11. Sul fascismo KÜHLN, *Due forme di dominio borghese, liberalismo e fascismo*, Milano, 1973; POULANTZAS, *Fascismo e dittatura*, *La III Internazionale di fronte al fascismo*, Jaca Book, Milano 1971; AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1965; *Il regime fascista* (a cura di Aquarone e Vernassa), Bologna, Il mulino, 1974; WOOLF, *Il fascismo in Europa*, Bari, Laterza, 1968.

12. Semistato è la famosa definizione di Lenin dello Stato proletario in *Stato e rivoluzione*, così come di Lenin (e di Marx che rifletteva sulla Comune di Parigi) sono le caratterizzazioni di tale semistato ricordate nel testo (popolo armato; revocabilità dei funzionari e loro salario pari a quello medio operaio, ecc.).

13. Nel paragrafo (e nel libro) la parola *fascismo* non designa solo lo specifico movimento italiano che portò questo nome, ma tutta una tendenza storica che ha al suo interno molteplici e molto differenziate manifestazioni (ciascuna poi da analizzare in concreto). Ho usato la parola fascismo con questa latitudine di significato perché mi pare corrisponda all'uso popolare del termine (uso a mio avviso giustificato e corretto perché coglie l'essenziale dal punto di vista di classe di un fenomeno che è realmente unitario nella sua genesi profonda).

III

Costituzione italiana e Stato democratico

1. *I diritti di libertà*

Lo Stato disegnato dalla Costituzione italiana si presenta dunque con gli attributi tipici dello Stato borghese. Non per questo esso può essere ridotto a questa sola caratterizzazione generale, per quanto corretta.

Lo Stato disegnato dalla nostra Costituzione è non solo uno Stato in generale, ma uno Stato democratico, e quindi, all'interno dei limiti invalicabili segnati dalla natura ultima ed essenziale dello Stato, è la forma più avanzata di Stato, la più aperta. Per altri versi però questo stesso Stato democratico disegnato dalla nostra Costituzione non è fra i più avanzati all'interno della categoria *Stato democratico* [1].

La nostra Costituzione, come tutte le costituzioni democratiche, garantisce i diritti di libertà, il cui nocciolo essenziale risale alla Rivoluzione francese. Poiché la nostra è una Costituzione recente, essa presenta dei miglioramenti rispetto alle prime carte di libertà, che consistono sia nella maggior precisione con cui sono descritte tali libertà e sono fissati i limiti ad esse apponibili, sia nella maggior estensione di tali libertà (così oggi il diritto di associazione è garantito costituzionalmente, mentre per es. non era garantito dallo Statuto albertino, la carta costituzionale che vigeva nel Regno d'Italia; così la libertà religiosa è oggi meglio garantita che in passato).

Ma, a parte queste osservazioni certamente non secondarie o irrilevanti, i diritti di libertà nell'essenziale restano i medesimi.

La loro caratteristica è di avere un contenuto negativo. E' sempre libertà che altri non facciano, libertà di non essere impediti. Non è mai garanzia in positivo di raggiungere effettivamente un certo risultato. Così ad esempio la libertà di manifestazione del pensiero (art. 21) non è garanzia che tutti

abbiano i mezzi sufficienti e necessari per esprimere il proprio pensiero in modo adeguato alla scala dei tempi, ma è solo libertà di non essere impediti nel manifestare. In diritto dunque siamo tutti eguali e tutti egualmente liberi; in fatto chi ne ha i mezzi esprimerà il suo pensiero in modo migliaia e milioni di volte più efficace di chi non li ha. Cioè la libertà dei capitalisti, e dei ricchi in generale, è garantita di fatto più di quella dei proletari, o dei poveri, proprio perché in diritto è garantita esattamente allo stesso modo (come libertà negativa, libertà rispetto a impedimenti da parte di altri: libertà formale come si dice).

Più in generale i diritti di libertà presuppongono la diseguaglianza di fatto e si limitano a sancire che tutti, entro questa diseguaglianza di fatto la quale non viene minimamente aggredita, siano eguali rispetto a certe astratte possibilità (potersi riunire, associare, poter circolare, esprimere il proprio pensiero, praticare la propria fede religiosa, ecc.). Così l'art. 14 non si preoccupa se uno ha la casa e un altro no, se uno ha una baracca e un altro un palazzo, se uno ha una catapecchia e un altro la villa: tutto ciò che la Costituzione garantisce è che tutti rispetto al domicilio sono trattati egualmente, cioè che la baracca come il palazzo, la catapecchia come la villa non possono essere invasi da soggetti diversi dal legittimo occupante se non nei modi e nei casi stabiliti dalla stessa Costituzione e dalle leggi conformi a Costituzione.

L'art. 3 della Costituzione, dicendo «... E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, ...» presuppone appunto che questa diseguaglianza di fatto esista e sia il dato di partenza (quanto all'aspetto consolatorio dell'art. 3, il quale fa balenare la speranza che tale diseguaglianza di fatto sarà eliminata, ne tratteremo dopo).

La Costituzione, proprio perché garantisce a tutti allo stesso modo di non essere impediti in certe facoltà o possibilità di azione storicamente riconosciute essenziali (contenuto minimo di libertà), in fatto garantisce la diseguale possibilità di avvalersi di tali libertà.

Inoltre, contrariamente alle apparenze, queste libertà sono meno universali di quanto la Costituzione faccia intendere. Esse si scontrano continuamente con l'organizzazione del potere (di tutte le forme di potere), egualmente garantita in Costituzione, e debbono cedere ogni qual volta il loro esercizio metterebbe in pericolo l'esistenza e l'efficacia di tale potere. Così i diritti di libertà cedono di fronte al potere educativo dei genitori, cedono di fronte al potere disciplinare militare. cedono di fronte alla

disciplina burocratica, cedono di fronte alla fabbrica. Per introdurre alcuni diritti di libertà costituzionalmente garantiti entro la fabbrica, è stata necessaria una apposita legge (n. 300 del 1970: c.d. *Statuto dei lavoratori*), la Costituzione da sola non l'ha spuntata contro il capitale. E si capisce: la Costituzione garantisce la libertà del capitale allo stesso titolo delle libertà democratiche, e quindi le libertà democratiche vanno esercitate in modo da non mettere in pericolo la libertà del capitale, cioè fuori della fabbrica. Se le libertà democratiche, non tutte e non completamente, con limiti e vincoli abbastanza rigidi, sono entrate in fabbrica, ciò è dovuto anzitutto alla forza operaia che di fatto si è conquistate tali libertà in fabbrica, e in secondo luogo alla legge che, a risultato acquisito, ha sanzionato legalmente tale conquista.

Qualcosa di analogo sta avvenendo nelle scuole (in cui i recenti decreti delegati hanno introdotto una selva di organismi elettivi e alcune libertà) peraltro con limiti e vincoli durissimi; ma nulla di simile avviene oggi nelle forze armate, in cui l'iniziativa coraggiosa delle giovani reclute per l'introduzione di alcuni diritti elementari si scontra duramente con la teutonica rigidità delle norme vigenti e lo spirito reazionario delle gerarchie militari [2].

2. *Diritti di libertà, diritti politici, diritto di sciopero*

Ciononostante sarebbe gravemente errato non vedere che in queste libertà formali (formali perché garantiscono astratte possibilità di azione, considerate dunque formalmente prescindendo dalla esistenza o meno delle concrete, materiali condizioni che permettono di usare effettivamente tali libertà) è contenuto un momento di progresso rispetto a situazioni in cui tali libertà non sono garantite o sono addirittura negate: in tali diritti vi è comunque un contenuto minimo di libertà da difendere contro ogni tentativo reazionario.

Queste libertà consentono almeno di organizzare la difesa contro tutte le forme di sfruttamento e di oppressione. Non le eliminano, ma permettono di contenerle e limitarle.

Se non vi fosse la libertà personale (art. 13) o la protezione del proprio domicilio (art. 14) verrebbe meno in pratica ogni altra libertà, perché, perduta la garanzia della libera disponibilità della propria persona fisica o del luogo in cui si abita, la paura, la minaccia, il ricatto o la fisica impossibilità di agire renderebbero vano e impossibile l'esercizio di ogni altra libertà.

La libertà e la segretezza della corrispondenza (art. 15), la libertà di circolazione (art. 16), di riunione (art. 17), di

associazione (art. 18), di manifestazione del pensiero (art. 21), sono tutte essenziali per organizzarsi, per stringere rapporti, per unire le forze, per comunicare idee e proposte, per dare continuità alla propria azione. Toglietene una e si sarà perso uno strumento essenziale: se le idee e le persone non possono circolare non v'è possibilità di unire le forze; se non c'è possibilità di riunirsi non c'è possibilità di dare manifestazione pratica e visibile della propria forza, di incidere praticamente; se non c'è libertà di associazione, non c'è continuità di azione nel tempo ed efficacia organizzata delle idee e così via. Queste libertà si richiamano a vicenda, sono in realtà inscindibili.

Tutte insieme danno senso alle libertà politiche (diritto di organizzarsi in partiti, di partecipare alle elezioni politiche, di concorrere alle cariche pubbliche) come al diritto di sciopero.

I diritti di libertà abbracciano tutte le possibili direzioni di azione e tutti gli interessi socialmente e storicamente significativi (interessi artistici, culturali, sportivi, assistenziali, religiosi, ecc.), ma non c'è dubbio che la loro ragion d'essere essenziale e il loro significato pratico fondamentale è politico. I diritti di libertà sono nati, come diritti garantiti costituzionalmente, quando e perché sono nati i diritti politici dei cittadini; né il potere politico si è mai realmente preoccupato delle libertà di circolazione, riunione, associazione ecc. quando queste riguardavano interessi ricreativi, culturali che appunto non mettevano in pericolo il potere, né la società ha sentito il bisogno di codificare alcune libertà contro il potere se non quando, avendo conquistato le libertà politiche, ha voluto garantire anche gli strumenti pratici per usare di tali libertà politiche. La secolare lotta che si è combattuta in Europa per la libertà religiosa, che storicamente è stata la libertà più agognata e maggiormente combattuta, conferma questa tesi, perché la forma religiosa nascondeva una sostanza politica, le lotte di religione erano la forma storicamente determinata attraverso cui si combattevano le lotte politiche ed economiche del tempo. Quando queste lotte politiche ed economiche sono state combattute apertamente come tali, non si sono rivestite più della forma religiosa, la libertà di religione ha perso progressivamente importanza, è divenuta sempre più un fatto secondario e irrilevante, perché separato ormai dalla politica. Le guerre di religione oggi sono impensabili, la lotta per la libertà religiosa ormai è stata vinta nell'essenziale da tempo (anche se proprio in Italia negli anni '50 ci fu un rigurgito di intolleranza fomentato e voluto dalla Chiesa cattolica contro le altre confessioni religiose).

Il legame essenziale tra diritti di libertà e diritti politici e sin-

dacali d'altra parte è nelle cose stesse. E' evidente che il primo fondamentale uso che le diverse classi fanno della libertà di pensiero, di organizzazione, di riunione, ecc. è in direzione da un lato del potere politico, per conquistarlo o per lo meno piegarlo ai propri bisogni, dall'altro del potere economico, per costringerlo a venire a patti. Reciprocamente ogni tentativo di limitare diritti politici e diritti sindacali deve limitare contestualmente i diritti di libertà. Una situazione in cui fossero vietati i diritti politici e il diritto di sciopero e ammessi gli altri diritti di libertà sarebbe una situazione eccezionale, breve e transitoria che prelude e sfocia inevitabilmente o nella abolizione (o grave limitazione) anche di tutti i diritti di libertà, o al contrario nella conquista anche dei diritti politici e del diritto di sciopero.

3. *La contraddizione tra diritti di libertà e Stato borghese*

Questo legame inscindibile tra diritti di libertà, diritti politici e diritto di sciopero contiene al tempo stesso al suo interno una gerarchia, perché nella società scissa in classi antagoniste il culmine pratico di queste libertà, e lo scopo immanente nell'esercizio di ognuna di esse, è la vittoria nella lotta di classe. Quindi tra tutte le libertà il diritto di sciopero, come la realizzazione più piena e completa del principio di lotta che regge la società borghese, è la libertà maggiore a cui tendono tutte le altre. Ma il diritto di sciopero è l'arma del proletariato: così si scopre che, se i diritti di libertà hanno senso pratico e significato sociale in quanto strumentali rispetto ai diritti politici e al diritto di sciopero, la garanzia costituzionale dei diritti di libertà è essenzialmente una garanzia (sempre pericolante) per i proletari contro i borghesi, cosicché i proletari difendono tenacemente tali diritti, e i borghesi sono pronti a barattarli; così si conferma che, se i diritti di libertà sono garantiti anzitutto contro la potenza straripante dello Stato, che ha la forza materiale per sopprimerli, lo Stato è un pericolo per i proletari, non per i borghesi.

Se il diritto di sciopero è il culmine pratico a cui tendono tutti i diritti di libertà, si spiega perché è su questo diritto che si esercita la maggiore pressione borghese, per limitarlo, circondarlo di steccati e formalità, renderlo in pratica difficile. Ma, a dimostrazione del legame inscindibile che si genera nella società capitalistica tra tutte le libertà (e del resto come sarebbe pensabile una qualsiasi libertà se non diventa o non può diventare libertà di combattere il nemico principale, il capitale?), ogni aggressione o limitazione al diritto di sciopero diventa, in fatto o in diritto, una

limitazione di tutte le altre libertà democratiche, che vengono svuotate di ogni contenuto, confinate a settori e campi marginali e socialmente insignificanti. Se si fa violenza alla realtà della società scissa in classi, se si pretende che la lotta sia invece concordia, che il conflitto sia collaborazione, se in una parola si attenta al diritto di sciopero, si introduce e si deve avallare con ogni violenza, ideologica e pratica, un principio di mistificazione, e quindi si rende e si deve rendere falsa e mistificante ogni altra libertà. Se la libertà è tutto meno che libertà di conoscere e praticare la realtà della lotta di classe, vi sarà l'apparenza della libertà, non la sostanza. Si giunge allo svuotamento pratico dei diritti politici, alla loro riduzione a vuota cerimonia, perché la cosa più importante di tutte, la verità fondamentale della società capitalistica, la sua divisione in classi, è loro sottratta e negata.

Così nella società borghese i diritti di libertà, anche questi diritti puramente formali, anzi proprio perché formali, costituiscono una vivente contraddizione. Essi sono riconosciuti e garantiti finché si misurano con il secondario e l'apparente della società capitalistica; ma se intendono conoscere e mettere sotto processo l'essenziale della società, il dominio del capitale, la fonte di ogni illibertà, essi vengono colpiti come abuso di libertà (così gli articoli 270 e 272 del codice penale, mai abrogati [e fortunatamente pochissimo applicati a causa dei rapporti di forza, ma minacciosamente presenti], puniscono in sostanza i marxisti: «Chiunque ... fa propaganda per la instaurazione della dittatura di una classe sociale sulle altre, o per la soppressione violenta di una classe ... è punito ...»).

Nello stesso tempo concedere tali diritti è un pericolo mortale per il dominio capitalistico, perché per quanti strumenti legali vengano adottati al fine di prevenire gli «abusi» della libertà (e cioè i tentativi di usare delle conquistate libertà per abolire il dominio del capitale), e per quanti mezzi pratici vengano profusi per indirizzare «correttamente» l'esercizio di tali libertà (in modo tale cioè che esse si esercitino su tutto meno che su quello che può mettere in pericolo il capitale), resta sempre la possibilità che in questi varchi si faccia strada la verità, e diventi verità organizzata, forza politica. Così questi diritti di libertà menano una vita ben grama: dapprima piegati in direzioni secondarie o neutre o false (la libertà della pornografia, della droga, del consumismo, del «tifo» sportivo) e poi soggetti alla distruzione se di queste libertà il popolo osa avvalersi per capire e combattere a fondo l'unico vero ed essenziale suo nemico.

Le libertà borghesi sono perennemente in pericolo. Vengono negate ogni giorno, con mille artifizi o la brutale prevaricazione

del potere contro chi non ha la forza di difendersi; sono minacciate di distruzione in generale e definitivamente, quando superano la soglia del pericolo per la sopravvivenza del capitale.

La Costituzione italiana registra una fase nei rapporti di classe in cui le libertà, tutti i diritti di libertà, compresi quelli politici e di sciopero, sono garantiti. Per questa via rappresenta il massimo ottenibile nella società borghese. Ma come non è stata una mitica volontà generale a introdurre nella Costituzione i diritti di libertà, ma un preciso compromesso tra le classi in cui la classe operaia ha strappato, anzitutto nella lotta armata di resistenza al fascismo, i suoi diritti di libertà; così in tutti questi anni non è stata la formale proclamazione in Costituzione a garantire la effettiva vigenza, almeno in via di principio e in generale, dei diritti di libertà (giacché la sola proclamazione nel testo costituzionale non ha impedito che Corte costituzionale, Regioni ecc. restassero per anni senza pratica attuazione), ma solo la forza delle classi subalterne, e anzitutto della classe operaia. La borghesia non ha alcun interesse vitale a conservare i diritti di libertà, perché non ne ha bisogno; anzi la borghesia tende spontaneamente a distruggerli, perché deve anzitutto distruggere il diritto di sciopero che ne rappresenta il cuore e il culmine. All'inverso la classe operaia è vitalmente interessata alla conservazione, piena attuazione e potenziamento dei diritti di libertà, ma quanto più li fa propri e li usa, tanto più irresistibilmente è spinta a volgerli contro il capitale, contro la libertà e il dominio del capitale.

4. *Lo sciopero come diritto*

Il carattere democratico della Costituzione trova conferma decisiva nella garanzia del diritto di sciopero.

Lo Stato può assumere rispetto allo sciopero fondamentalmente tre atteggiamenti: di divieto, per cui lo sciopero è reato e viene punito penalmente (come accadeva sotto il fascismo: art. 502 e seguenti del codice penale); di indifferenza, nel senso che lo sciopero non è punito ma neppure protetto, cosicché gli scioperanti non vanno incontro a sanzioni penali, ma vengono abbandonati all'arbitrio e al dominio del padrone, il quale può reagire allo sciopero col licenziamento o la serrata o altre misure repressive; di protezione, nel senso che non solo scioperare non è reato, ma è un diritto riconosciuto, cosicché, in linea di principio, all'esercizio del diritto di sciopero il padrone può opporre solo il non pagamento delle ore non lavorate, e nient'altro. Queste tre diverse posizioni dello Stato verso lo sciopero si sono storicamen-

te intrecciate, con una tendenza di fondo però a passare dalla prima (divieto) alla terza (protezione). Non c'è alcun dubbio che questa evoluzione a livello giuridico rispecchi fedelmente l'evolversi dei rapporti di forza tra borghesia e proletariato. A mano a mano che la forza, l'unità e la compattezza della classe operaia è cresciuta, anche lo Stato ha dovuto di necessità modificare la sua posizione. Ma certo non spontaneamente. Per ristabilire in Italia il diritto di sciopero è stata necessaria la distruzione del fascismo, e cioè la guerra civile cresciuta entro la II guerra mondiale.

Naturalmente la classe operaia, come sempre, lottando per sé ha lottato per tutti e oggi il diritto di sciopero è un'arma a disposizione di tutti i salariati (e anche dei non salariati, sebbene a rigore la astensione dal lavoro dei non salariati è cosa diversa dallo sciopero in senso proprio: ad es. non ha controparte diretta, è sempre una forma di lotta per premere sull'autorità pubblica).

Il *diritto* di sciopero, il riconoscimento dello sciopero come *diritto*, costituisce una vivente contraddizione e il tentativo più complesso di mistificazione entro la moderna società capitalistica.

Lo sciopero è un conflitto, una lotta, una lacerazione dell'ordinata vita associata. Il diritto di sciopero dunque è il diritto al conflitto, alla lotta, alla rottura della pace sociale. Cioè lo Stato borghese moderno, non potendo più ignorare la lotta di classe o vietarla, la accoglie, ma accogliendola la mistifica. Quello che dovrebbe essere uno scandalo, un male (e tale resta nelle correnti borghesi più reazionarie o apertamente reazionarie), diventa nell'ideologia dominante il positivo, un bene; il conflitto viene salutato come il modo d'essere necessario della società e proprio per questo viene potenziato a carattere positivo, eterno della società. La società conflittuale non è più un fatto problematico, una realtà critica che esige un superamento, il segno di una negatività che impone la ricerca di soluzioni positive alle reali lacerazioni della società; la società conflittuale è il modello di ogni società, è la società per eccellenza. Il diritto di sciopero viene considerato la più alta libertà possibile.

Anche a sinistra non si riflette mai abbastanza sulla profonda mistificazione che si annida entro il *diritto* di sciopero (la proclamazione dello sciopero come diritto). Non si riflette mai abbastanza che proclamandolo come un diritto la società borghese potenzia il conflitto, la divisione in classi, a fatto positivo, a qualità eterna dell'uomo e della società, e quindi tende a perpetuare come positiva ed eterna la stessa lacerazione, la stessa divisione in classi.

Lo sciopero non è la prova di una società vitale e

progressiva, ma tutt'al contrario è il segno di una crisi della società. Naturalmente come non si elimina la febbre rompendo il termometro, così non si rende sana la società eliminando lo sciopero. Al contrario, rendendo giusta la società si rende inutile lo sciopero. Lo sciopero dunque non significa affatto il massimo possibile di libertà e di progresso sociale, ma con la sua esistenza denuncia la crisi della società e la necessità del suo superamento. Il socialismo è una società senza sciopero perché non ve ne deve essere bisogno. Incidentalmente questo significa che non deve essere vietato: lo sciopero non vi sarà non perché vietato ma perché inconcepibile e altrettanto incivile agli occhi della società di uno stupro o di una violenza.

La Costituzione italiana, legittimando il diritto di sciopero, legittima la divisione della società perché nello sciopero vuol vedere un diritto e non una lotta, l'esercizio di una libertà e non la guerra che da un lato denuncia la divisione della società e dall altro, proprio perché guerra, è anche in se stessa un tentativo di uscire da questa guerra e di legittimare i vincitori contro i vinti, come in ogni guerra (e i vincitori non possono essere che gli operai, i quali ben possono abolire i padroni e quindi un polo della guerra e quindi la guerra stessa, mentre i padroni non possono fare a meno degli operai e quindi sono costretti a riprodurre continuamente i due poli del conflitto e quindi il conflitto stesso): per questa ragione la Costituzione italiana tende a ridurre questa guerra, questa lotta sociale alla misura «giusta», ad una misura che sia compatibile con la sopravvivenza della società nonostante la guerra. Ecco dunque la proclamazione costituzionale per cui «Il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano» (art. 40). Cioè la Costituzione, legittimando il conflitto come diritto, cerca immediatamente di ingabbiarlo, di esorcizzarlo mediante le regole. E poiché si tratta di una mistificazione, poiché lo sciopero non è un diritto ma una guerra, più o meno violenta, una rottura della vita associata anche quando non scorre sangue, la legge, che nelle intenzioni dichiarate e nella ideologia dovrebbe essere la misura di un diritto, e quindi una garanzia per il titolare del diritto, nella realtà diventa inevitabilmente la repressione della lotta, il tentativo di circondare lo sciopero (questo strumento fondamentale di difesa) di tali steccati da renderlo innocuo e inoffensivo. Proprio perché invece per gli scioperanti lo sciopero deve offendere, deve colpire se vuole essere efficace, così come in guerra le pallottole debbono essere vere e le ferite e i morti reali, se vuole essere guerra, ogni legge sullo sciopero diventa un'arma contro di essi nelle mani dei padroni, ma nello stesso tempo è esposta in ogni momento alla

prospettiva di essere travolta e violata, non appena i rapporti di forza lo permettono.

Così si spiega perché la più clamorosa e importante inattuazione della Costituzione sta proprio nell'art. 40 della Costituzione (e nel connesso art. 39 sulla organizzazione sindacale), perché una legge organica che disciplini lo sciopero non c'è, perché i sindacati si sono opposti tenacemente a questa legge, e perché all'inverso la legge sullo sciopero, prevista in Costituzione, sia il sogno ricorrente e la parola d'ordine costante di tutte le destre. C'è un profondo istinto di classe sia nel rifiuto operaio di ogni legge sullo sciopero sia nella invocazione di tale legge da parte dei borghesi.

Reciprocamente, nonostante l'assenza di una legge organica, i giudici, sulla base di vecchie norme fasciste o di presunti principi generali, hanno diligentemente cercato si sopperire alla lacuna costituzionale. Così si è cercato di sostenere vietato o comunque non costituzionalmente garantito lo sciopero politico (solo nel 1974 la Corte ha dichiarato incostituzionale l'art. 503 del codice penale) e lo sciopero di solidarietà. Così si è tentato di porre regole alle forme e modi dello sciopero dichiarando illegittimo quello a scacchiera, quello a rendimento, ecc.; così si è sempre dichiarato illegittimo il picchettaggio e così via[3] . Intorno al diritto di sciopero si combatte una perpetua guerra tra forze che lo vogliono assoluto e incondizionato e forze che lo vogliono circondato da quanti più limiti è possibile. Questa lotta non si esaurisce affatto con la definizione legislativa di questi limiti (definizione legislativa che non c'è in Italia ma esiste in altri paesi), ma al contrario è una lotta perenne e continua che si sviluppa anzitutto intorno alla interpretazione di tali limiti legali, per tirarli in una direzione o in un'altra, e poi, se la lotta lo esige e la forza è sufficiente, contro la stessa legge e gli stessi limiti legali. Così la realtà si prende la rivincita sulla ideologia: la natura dello sciopero, guerra sociale, violenta la sua definizione legale, lo sciopero come diritto, e la smaschera come falsa coscienza.

5. *Il suffragio politico universale*

Un'altra caratteristica della nostra Costituzione che la oppone radicalmente ai regimi sia fascisti che liberali classici ed esige di considerarla correttamente una costituzione democratica, è il suffragio politico universale, il diritto politico di eleggere i propri rappresentanti nelle assemblee elettive spettante a tutti i cittadini, uomini e donne.

Questo diritto politico è stato strappato con dure lotte e contro feroci opposizioni. Solo recentemente ha acquistato questo carattere universale. In Italia in particolare con la riforma elettorale del 1882 gli elettori passano da circa 500.000 (!) a poco meno di 2 milioni (pari al 6,79% della popolazione), scelti secondo criteri di censo e di istruzione (che allora del resto si identificavano: solo i ricchi potevano istruirsi). Il suffragio universale maschile risale solo al 1913 (non per caso fu concesso dal primo grande riformista borghese italiano, Giolitti) per essere poi quasi immediatamente o abolito del tutto (nei confronti degli enti locali) o ridotto a pura formalità col fascismo. Il suffragio fu dato anche alle donne solo nel 1946, a fascismo abbattuto [4].

Il diritto di voto ha rappresentato comunque una conquista popolare. Ha permesso a vaste masse di eleggere propri rappresentanti nelle sedi istituzionali dello Stato e per ciò solo di strappare conquiste non secondarie e irrisorie, condizionando lo Stato e costringendolo a venire a patti. Inoltre, a mano a mano che comunque gli organi costituzionali dipendevano o direttamente o indirettamente dalle elezioni politiche generali, costringeva i partiti e le classi dominanti, a cominciare dalla borghesia, a misurarsi in qualche modo con le esigenze popolari, giacché solo il consenso delle masse popolari ormai legittimava il potere. Non è possibile conquistare il consenso col puro inganno o col mero terrore. Si può in questo o quel luogo, in questo o quel determinato periodo riuscire a coartare il voto con la paura o a carpirlo con l'inganno, ma non lo si può fare sempre e dovunque. Inevitabilmente qualunque direzione politica, che vuole essere stabile e duratura attraverso le elezioni politiche (e non attraverso la dittatura autolegittimantesi), deve trovare il modo di conquistare consensi di massa. Non cessa certamente l'inganno, il condizionamento ideologico, il terrorismo economico e poliziesco, ma accanto a questi strumenti tradizionali inevitabilmente il potere deve mettere a punto e padroneggiare altre armi. Nasce la mediazione politica in senso moderno, nascono i partiti che attraverso accorte concessioni, attraverso sapienti dosaggi di vantaggi differenziati alle diverse classi sociali, riescono a creare blocchi sociali più o meno duraturi che col loro voto li mantengono al potere. Questa necessità di mediare con le masse, di tenerne conto, se non altro per ingannarle con efficacia, costituisce pur sempre un'arma potenziale a disposizione delle masse, e tra le masse a disposizione della maggioranza, il moderno proletariato. Il riformismo, sia esso gestito direttamente dai partiti borghesi oppure imposto e garantito da partiti operai, trova nelle elezioni la sua causa e il suo

strumento a livello istituzionale. Il riformismo non è solo ideologia: è anzitutto realtà. Altrimenti non sarebbe durato più di un secolo e non reggerebbe ancor oggi.

L'elenco di queste riforme, rese inevitabili e possibili proprio dal suffragio universale politico, è lungo quanto la storia di quest'ultimo secolo. Dalle leggi sulla previdenza sociale, sulla assistenza malattie, sulla indennità di disoccupazione, sulla limitazione per legge dell'orario massimo della giornata lavorativa, sull'obbligo del riposo festivo e delle ferie, sul divieto del lavoro notturno delle donne e dei fanciulli, sulla scala mobile o sul salario garantito, a mille altre leggi, che, per quanto in definitiva necessarie allo stesso capitale complessivo, per quanto boicottate e disattese in pratica, rimesse continuamente in discussione, vanificate e rese inutili da mille cavilli, hanno pur sempre nel loro complesso rivoluzionato la condizione media operaia nei paesi occidentali.

Certamente questo giudizio non vale per tutto il proletariato, perché restano pur sempre strati più o meno ampi in ciascun paese esclusi in diritto o in fatto da queste concessioni (pensiamo solo agli operai emigrati). Certamente queste concessioni non hanno mai toccato le scelte fondamentali di ciascun paese, ed anzi tali concessioni venivano offerte proprio col patto tacito o espresso che gli affari politici generali venivano lasciati ai borghesi: la classe operaia e le masse popolari hanno pagato con due guerre mostruose la loro esclusione dalla direzione politica effettiva in cambio di quelle concessioni che erano state loro gettate proprio per tacitarle. Certamente la condizione di queste stesse concessioni è stato il contemporaneo sfruttamento a livello mondiale, per cui un pugno di paesi ricchi diventano sempre più ricchi a spese della stragrande maggioranza dei paesi poveri che diventavano sempre più poveri [5].

Ma tutto ciò non diminuisce il valore del suffragio universale come diritto politico, chiarisce però l'uso che di esso se ne è fatto e se ne può fare, i condizionamenti che lo piegano a misura della società capitalistica, la sua intrinseca limitatezza a causa del contesto istituzionale in cui si colloca. In altre parole, il suffragio universale resta una conquista del proletariato, ma il suffragio universale non muta nell'essenziale e non può mutare la natura dello Stato borghese. Tutto ciò che il suffragio universale può fare entro lo Stato borghese è permettere il riformismo, pagato duramente non appena tutte le contraddizioni a lungo compresse e imbrigliate esplodono violentemente e distruggono uomini e ricchezze.

Il primo limite del diritto di voto è che con esso si eleggono

solo alcuni organi dell'apparato pubblico, i quali rappresentano una parte assolutamente minoritaria di tale apparato.

Che cosa può eleggere il popolo italiano (il corpo elettorale)? 630 deputati e 315 senatori, 930 persone in tutto di fronte a milioni di membri dell'apparato statuale. Ugualmente a livello regionale o comunale può eleggere poche decine di consiglieri regionali o comunali a fronte di decine di migliaia di dipendenti di regioni e comuni.

E' vero: gli eletti dal popolo contano ben diversamente da tutti gli altri dipendenti dell'apparato, perché le loro decisioni sono quelle che pesano di più, hanno maggior forza giuridica e si impongono in modo vincolante all'apparato. Inoltre il Parlamento elegge il presidente della Repubblica, determina la vita e la morte dell'organo Governo, elegge parte dei giudici della Corte costituzionale e del Consiglio superiore della Magistratura (così come a livello regionale e comunale i consiglieri eleggono gli altri organi di vertice della Regione e del Comune), cosicché indirettamente si può dire che il popolo, attraverso il Parlamento, elegge tutti gli organi costituzionali, e quindi comanda a tutto l'apparato.

Questa è l'apparenza. Vediamo ora più a fondo la realtà.

6. *Segretezza e uguaglianza del voto*

Muoviamo proprio dall'atto elementare con cui il popolo sovrano esercita la sua sovranità: il voto.

«Il voto è personale ed eguale, libero e segreto» (art. 48). Perché segreto? perché evidentemente solo la segretezza garantisce la libertà del voto, garantisce cioè che l'elettore si esprima secondo la sua interna convinzione senza paura di ritorsioni e persecuzioni che potrebbero indurlo, se il suo voto fosse conoscibile, a votare non come ritiene secondo coscienza ma come appare preferibile per evitare danni. Preoccupazione più che giusta e condividibile da parte della Costituzione, non solo perché in astratto così potrebbe accadere, ma perché storicamente il regime fascista, contro cui è nata la Costituzione repubblicana, si caratterizzava proprio per la non segretezza e la illibertà del voto.

Ma questa segretezza del voto, pure storicamente giusta e inevitabile, denuncia però anzitutto che il voto pubblico in fatto potrebbe esporre a persecuzioni e ritorsioni, denuncia cioè che la società è divisa e lacerata al punto che esiste chi potrebbe nuocere per il voto a lui non gradito e chi è soggetto a ritorsioni per la sua posizione politica.

In secondo luogo la segretezza del voto perfeziona il meccanismo delle elezioni come meccanismo puramente formale, in

cui la decisione è la risultante di una somma atomica di decisioni che non si confrontano e non si conoscono. E' il trionfo dell'isolamento e dell'individualismo più esasperato. Anziché una comunità che discute e decide in base alla discussione, abbiamo una somma di individui i quali ciascuno separatamente dall'altro e in segreto esprimono la propria decisione (che per di più è solo elezione, cioè decisione ché altri decida).

E' vero, prima della votazione vi è stata la campagna elettorale, vi sono stati i comizi; ma tutte queste attività sono separate dal voto, sono un momento altrettanto individuale, sia nel senso che è rimesso alla iniziativa dei singoli lo svolgere e il partecipare alla discusione preelettorale, sia nel senso che non vi è alcun rapporto tra questa campagna e il collegio elettorale. Gli elettori del medesimo collegio non si conoscono se non per accidente, e hanno discusso prima solo per caso. Le elezioni consacrano e sanciscono il massimo di atomizzazione della società. La società si riduce a una somma di individui separati, il popolo diventa corpo elettorale, cioè denuncia da se stesso di non essere una vera comunità ma un coacervo di individui.

Questa caratteristica delle elezioni politiche è confermata e potenziata dal principio di eguaglianza del voto.

Ogni uomo un voto. Nessuno potrebbe dubitare della giustezza di questo principio, soprattutto quando esso si è imposto contro precedenti storici in cui alcuni uomini avevano più voti. Ma questo aspetto della eguaglianza del voto è banale e nella sua incontestabile fondatezza oggi del tutto secondario.

Voto eguale significa molto più significativamente che di fronte al voto scompaiono tutte le determinazioni sociali che accompagnano gli uomini, cosicché nel voto bisogna fare astrazione da tutto ciò che è specifico socialmente di ciascun uomo e cogliere viceversa solo ciò che è generico e generale, l'essere appunto uomo, cittadino. Non esiste il voto del padrone e del servo, del capitalista e del proletario, del contadino e dell'artigiano, ma tutti i voti sono eguali, cioè tutti i voti debbono presentarsi in modo tale che quelle differenze sociali scompaiano, siano ignorate e inconoscibili. Questo comporta che nelle elezioni politiche previste dalla nostra Costituzione, come da ogni altra costituzione borghese, è vietato ogni meccanismo elettorale che faccia riferimento alla concreta e particolare situazione sociale degli elettori. E' vietato dunque votare fabbrica per fabbrica, categoria per categoria, è vietato comporre i collegi elettorali secondo la collocazione sociale dei componenti il collegio. I collegi elettorali debbono essere composti in modo tale che tutte le differenze sociali siano indifferenti; i collegi non possono che

essere territoriali, in cui l'unica differenza ammessa è la casualità del risiedere in un luogo piuttosto che in un altro. La legge delle elezioni politiche borghesi è il caso; il criterio di unione degli elettori non è la comunanza di interessi e di idee né la conoscenza reciproca, ma l'anagrafe che li suddivide secondo l'abitazione.

Così le elezioni politiche riflettono totalmente l'essenza della società borghese e la esprimono correttamente nello stesso meccanismo elettorale, come società basata sulla concorrenza e la lotta tra individui. L'individualismo è la caratteristica del meccanismo elettorale borghese [6].

7. *I partiti politici, forma necessaria di organizzazione politica del popolo*

Vi è da chiedersi allora come divenga possibile ad una somma di milioni di individui giungere ad una decisione che non sia casuale o arbitraria, ma risponda ad un programma comune e rispecchi una effettiva maggioranza. La risposta è nella realtà stessa. Le elezioni politiche sono impensabili senza i partiti politici; i partiti politici a loro volta discoprono la loro ragion d'essere e necessità in questa società capitalistica moderna.

Le elezioni non sono un momento di vita associata, un reale strumento di confronto, di dibattito, una espressione comunitaria. Le elezioni sono la verifica esteriore di decisioni discusse e adottate altrove, sono uno strumento tecnico per contarsi. Se momenti associativi, comunitari, esistono, essi non stanno nelle elezioni, ma nei partiti che preparano le elezioni e attraverso le elezioni misurano in modo incontestabile i consensi raccolti.

I partiti dunque costituiscono il tramite necessario per il formarsi e il manifestarsi di una volontà maggioritaria entro il corpo elettorale. Le elezioni sono discontinue, i partiti sono organizzazioni permanenti; i collegi elettorali sono casuali, nei partiti si entra per adesione; i collegi elettorali quindi non potrebbero mai esprimere una volontà unitaria, un programma, i partiti servono proprio a unificare molte volontà intorno ad un programma; i collegi elettorali permettono solo la operazione materiale del voto, i partiti sono organismi di discussione ed elaborazione politica. In conclusione i partiti assicurano la continuità politica tra una elezione e l'altra, preparano i programmi su cui chiamare al voto i cittadini, selezionano i candidati alle cariche elettive sulla base di tali programmi, sostituiscono alla polverizzazione del corpo elettorale un principio di unione, costituiscono la forma concreta e praticata storicamente attraverso cui moltitudini di

cui la decisione è la risultante di una somma atomica di decisioni che non si confrontano e non si conoscono. E' il trionfo dell'isolamento e dell'individualismo più esasperato. Anziché una comunità che discute e decide in base alla discussione, abbiamo una somma di individui i quali ciascuno separatamente dall'altro e in segreto esprimono la propria decisione (che per di più è solo elezione, cioè decisione ché altri decida).

E' vero, prima della votazione vi è stata la campagna elettorale, vi sono stati i comizi; ma tutte queste attività sono separate dal voto, sono un momento altrettanto individuale, sia nel senso che è rimesso alla iniziativa dei singoli lo svolgere e il partecipare alla discusione preelettorale, sia nel senso che non vi è alcun rapporto tra questa campagna e il collegio elettorale. Gli elettori del medesimo collegio non si conoscono se non per accidente, e hanno discusso prima solo per caso. Le elezioni consacrano e sanciscono il massimo di atomizzazione della società. La società si riduce a una somma di individui separati, il popolo diventa corpo elettorale, cioè denuncia da se stesso di non essere una vera comunità ma un coacervo di individui.

Questa caratteristica delle elezioni politiche è confermata e potenziata dal principio di eguaglianza del voto.

Ogni uomo un voto. Nessuno potrebbe dubitare della giustezza di questo principio, soprattutto quando esso si è imposto contro precedenti storici in cui alcuni uomini avevano più voti. Ma questo aspetto della eguaglianza del voto è banale e nella sua incontestabile fondatezza oggi del tutto secondario.

Voto eguale significa molto più significativamente che di fronte al voto scompaiono tutte le determinazioni sociali che accompagnano gli uomini, cosicché nel voto bisogna fare astrazione da tutto ciò che è specifico socialmente di ciascun uomo e cogliere viceversa solo ciò che è generico e generale, l'essere appunto uomo, cittadino. Non esiste il voto del padrone e del servo, del capitalista e del proletario, del contadino e dell'artigiano, ma tutti i voti sono eguali, cioè tutti i voti debbono presentarsi in modo tale che quelle differenze sociali scompaiano, siano ignorate e inconoscibili. Questo comporta che nelle elezioni politiche previste dalla nostra Costituzione, come da ogni altra costituzione borghese, è vietato ogni meccanismo elettorale che faccia riferimento alla concreta e particolare situazione sociale degli elettori. E' vietato dunque votare fabbrica per fabbrica, categoria per categoria, è vietato comporre i collegi elettorali secondo la collocazione sociale dei componenti il collegio. I collegi elettorali debbono essere composti in modo tale che tutte le differenze sociali siano indifferenti; i collegi non possono che

essere territoriali, in cui l'unica differenza ammessa è la casualità del risiedere in un luogo piuttosto che in un altro. La legge delle elezioni politiche borghesi è il caso; il criterio di unione degli elettori non è la comunanza di interessi e di idee né la conoscenza reciproca, ma l'anagrafe che li suddivide secondo l'abitazione.

Così le elezioni politiche riflettono totalmente l'essenza della società borghese e la esprimono correttamente nello stesso meccanismo elettorale, come società basata sulla concorrenza e la lotta tra individui. L'individualismo è la caratteristica del meccanismo elettorale borghese [6].

7. *I partiti politici, forma necessaria di organizzazione politica del popolo*

Vi è da chiedersi allora come divenga possibile ad una somma di milioni di individui giungere ad una decisione che non sia casuale o arbitraria, ma risponda ad un programma comune e rispecchi una effettiva maggioranza. La risposta è nella realtà stessa. Le elezioni politiche sono impensabili senza i partiti politici; i partiti politici a loro volta discoprono la loro ragion d'essere e necessità in questa società capitalistica moderna.

Le elezioni non sono un momento di vita associata, un reale strumento di confronto, di dibattito, una espressione comunitaria. Le elezioni sono la verifica esteriore di decisioni discusse e adottate altrove, sono uno strumento tecnico per contarsi. Se momenti associativi, comunitari, esistono, essi non stanno nelle elezioni, ma nei partiti che preparano le elezioni e attraverso le elezioni misurano in modo incontestabile i consensi raccolti.

I partiti dunque costituiscono il tramite necessario per il formarsi e il manifestarsi di una volontà maggioritaria entro il corpo elettorale. Le elezioni sono discontinue, i partiti sono organizzazioni permanenti; i collegi elettorali sono casuali, nei partiti si entra per adesione; i collegi elettorali quindi non potrebbero mai esprimere una volontà unitaria, un programma, i partiti servono proprio a unificare molte volontà intorno ad un programma; i collegi elettorali permettono solo la operazione materiale del voto, i partiti sono organismi di discussione ed elaborazione politica. In conclusione i partiti assicurano la continuità politica tra una elezione e l'altra, preparano i programmi su cui chiamare al voto i cittadini, selezionano i candidati alle cariche elettive sulla base di tali programmi, sostituiscono alla polverizzazione del corpo elettorale un principio di unione, costituiscono la forma concreta e praticata storicamente attraverso cui moltitudini di

uomini nello Stato moderno riescono a centralizzare la propria volontà e ad individuare i programmi che credono migliori per soddisfare i propri interessi in rapporto agli interessi di tutti (ogni partito è espressione immediata di interessi particolari, è appunto parte, ma è nello stesso tempo programma generale che cerca di conciliare questi interessi dominanti con quelli degli altri, è politico appunto, tende al governo che è governo di tutta la società).

I partiti quindi nella democrazia rappresentativa della nostra Costituzione, come di qualsiasi altra costituzione democratica, sono necessari, nascono e si radicano irresistibilmente, sono parte organica di questo sistema sociale e politico. L'ordinamento repubblicano sancito dalla nostra Costituzione è impensabile senza i partiti. Non già che sarebbe monco o parziale o difettoso, non esisterebbe affatto.

8. *La contraddizione tra partiti politici e popolo*

Nello stesso tempo i partiti, che rappresentano il modo d'essere necessario della volontà popolare e della organizzazione politica delle masse in questo tipo di società (e quindi sono un momento positivo nella stessa misura e con gli stessi limiti in cui è positiva la democrazia rappresentativa rispetto allo Stato liberale o al fascismo), questi stessi partiti sono uno spossessamento del popolo, una prevaricazione nei suoi confronti.

Anzitutto si genera una differenza di peso e valore politico tra chi appartiene a un partito e chi non aderisce ad alcun partito. Di fronte alla volontà organizzata di molti, la volontà di una massa anche più grande numericamente, ma disorganizzata, non può nulla. E' di universale conoscenza che solo i candidati dei partiti hanno possibilità di essere eletti. Certamente tutti potrebbero o aderire ai partiti esistenti o formarne di nuovi, e per questa via eliminare ogni distinzione e separazione tra organizzati e non organizzati politicamente. Sta di fatto però che in nessuna società conosciuta, in cui l'adesione ai partiti sia volontaria, gli iscritti a tutti i partiti hanno costituito più di una frazione minoritaria della popolazione. La maggioranza, e talvolta la stragrande maggioranza della popolazione, non è iscritta a nessun partito, si limita a votare per i partiti esistenti, e talvolta neanche questo (in alcuni paesi come è noto l'astensionismo raggiunge punte del 40-50% e in certi casi anche maggiori). Inevitabilmente quindi nelle società capitalistiche, quale che sia la spiegazione di que-

sto fenomeno e il giudizio su di esso (comunque guardando le cose a fondo si vedrà che la ragione è la esistenza di un potere economico e politico scisso dalla società, per cui la maggioranza delle masse non ha alcuna fiducia nei suoi poteri, che sente e vede inadeguati, e comunque non ha né il tempo né le cognizioni per competere con i politici di professione), una parte maggioritaria della popolazione resta oggetto della politica, è chiamata a dare la sua adesione ogni tanti anni a programmi che non ha contribuito ad elaborare, che non conosce totalmente, che spesso non comprende realmente; e a dare il voto a candidati scelti da una minoranza organizzata. Tra una elezione e l'altra, questa maggioranza ricade ed è volutamente lasciata nella sua inerzia: la politica spetta agli addetti ai lavori. Il compito dei partiti allora rispetto alla popolazione diventa quello di convincere gli elettori a votare comunque: di qui la degradazione della vita politica, in cui il voto diventa l'oggetto di una caccia, da catturare con le stesse tecniche di persuasione con cui una industria cerca di convincere le massaie a comprare le sue saponette. Esistono beninteso molti voti, anche di coloro che non sono iscritti ai partiti, che vengono dati a ragion veduta. Ma molto spesso o quasi sempre ciò accade rispetto ai non iscritti non perché conoscono e approvano tutto il programma, ma perché essi sono contemporaneamente, anzi prima di tutto, appartenenti a categorie professionali, e il partito che votano si è impegnato a difendere questi interessi parziali e particolari di categoria.

Così in definitiva quella che dovrebbe essere la espressione della volontà popolare, nel migliore dei casi, come volontà consapevole, si riduce alla volontà degli iscritti ai partiti.

9. *La contraddizione tra dirigenti e iscritti nei partiti politici*

Ma neppure i partiti rispetto a tutti i loro iscritti sono una reale espressione di democrazia. Nei partiti si riproduce la stessa differenziazione che si produce nella società politica generale: alla massa degli iscritti si oppone l'apparato del partito, ai militanti di base i dirigenti, ai semplici sostenitori coloro che attraverso il partito hanno ottenuto cariche pubbliche, fonti di ricchezza e di potere. Si ripete la nota vicenda: la massa degli iscritti appare disorganizzata e divisa rispetto all'apparato, che è stabile, permanente, professionale; non può realmente controllare se non per eccezione e in circostanze eccezionali i dirigenti e gli eletti, i quali hanno dalla loro la conoscenza più estesa e generale degli avvenimenti, il maggior tempo a disposizione, la conoscenza

reciproca, la possibilità mediante l'uso del potere politico di crearsi solide clientele che costituiscono solidi blocchi organizzati contro la polverizzazione della massa degli iscritti. Così, a somiglianza di quanto accade nelle società per azioni, minoranze ben organizzate bastano per controllare partiti di milioni di iscritti. Così anche gli iscritti ai partiti diventano oggetto della politica. Certamente i loro stati d'animo, i loro interessi hanno un peso, ma spetta ai dirigenti interpretarli e dare ad essi forma e traduzione politica.

Così, passo passo, dalla volontà del popolo siamo passati al corpo elettorale, dal corpo elettorale ai partiti, dai partiti ai dirigenti dei partiti. Alla fine troviamo al vertice del potere politico una oligarchia molto ristretta che costituisce, per unione personale, il vertice sia dei partiti che di tutto l'apparato statuale, ed è legata strettamente e alleata del vertice del potere economico, quando non addirittura, come negli USA, è molte volte lo stesso potere economico.

Così arriviamo alla fine del cammino e scopriamo quello che sospettavamo all'inizio, che non sono i cittadini (perché nella società capitalistica non possono esserlo) a controllare e dirigere lo Stato, ma viceversa lo Stato a controllare e dirigere i cittadini. Non è la volontà popolare la volontà sovrana che di gradino in gradino dirige tutto l'apparato statuale, ma al contrario sono i vertici dell'apparato statuale e dei partiti che dirigono i partiti, i partiti che dirigono il corpo elettorale, il corpo elettorale che esaurisce col voto ogni tanti anni tutta la proclamata volontà popolare sovrana.

Il processo non va dal basso verso l'alto, ma dall'alto verso il basso. Capire dunque come e perché si costituisce l'oligarchia politica significa capire come e perché lo Stato rappresentativo moderno solo secondo l'ideologia rappresenta il popolo, nella realtà, poiché è lo strumento politico del dominio del modo di produzione capitalistico, rappresenta e non può non rappresentare il dominio di una classe, la borghesia.

10. *Pluralità e libertà dei partiti politici nella Costituzione italiana*

La Costituzione italiana non dedica molte parole ai partiti. Li disciplina in un articolo (il 49) che dal punto di vista normativo è molto povero (nella sostanza garantisce la pluralità dei partiti), e si riferisce ad essi incidentalmente in pochi altri casi (art. 98, II comma: «Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto di iscriversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti

diplomatici e consolari all'estero»; XII disp. finale: «E' vietata la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista»; implicitamente nell'art. 72: «... in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei *gruppi parlamentari*», che sono di regola i partiti in Parlamento).

Ma dice l'essenziale. Anzitutto la Costituzione con l'art. 49 presuppone l'esistenza di più partiti ed esige in realtà che sia garantita la possibilità di molteplici partiti (tranne ovviamente quello fascista, come è disposto nella XII disp. finale prima riportata). Lo dicono chiaramente le parole usate: «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi *liberamente...*», cioè vi è libertà di associarsi o non associarsi in partiti, sia quelli esistenti sia quelli nuovi; «... in partiti...»: la Costituzione usa il plurale, cioè presuppone e quindi vuole che i partiti possano essere più di uno; «... per concorrere...»: in tanto ha senso la parola concorrere, in quanto i partiti siano più di uno; «... con metodo democratico...» cioè, per universale convenzione linguistica, rispettando il gioco e l'alternanza di maggioranza e minoranza, per cui la maggioranza governa ma la minoranza può divenire successivamente maggioranza e deve quindi godere di tutti i diritti sufficienti e necessari per svolgere la sua funzione di opposizione che tende a divenire maggioranza.

La libertà dei partiti, unita al suffragio universale di cui rappresenta l'inevitabile corollario, costituisce il massimo limite a cui può spingersi la società capitalistica perché è l'accettazione da parte dello Stato della possibilità di principio che tutti possano accedere al governo, ma contemporaneamente la constatazione che la società è e si presenta divisa. L'ideologia dominante si sforza di presentare questo fatto inquietante, e in verità drammatico, come normale e positivo: l'ideologia dominante è tutta tesa a validare il conflitto sociale, di cui la pluralità dei partiti è la espressione sul piano politico, come fatto fisiologico e positivo. La società è fatta di lotte sociali e quindi politiche, e questo, per l'ideologia dominante, è un bene. La pluralità dei partiti non è più una dura necessità da subire, ma un valore positivo, una connotazione positiva degli ordinamenti democratici, che dimostrerebbe la loro superiorità su tutti gli altri. In tal modo implicitamente si riafferma la nota tesi di tutti i reazionari, per cui vi saranno sempre ricchi e poveri, padroni e servi, governanti e governati, dominatori e dominati, oppressori e oppressi, sfruttatori e sfruttati. Chi dice il contrario si illude. La società democratica è la migliore possibile appunto perché è l'unica che

consente ai poveri, agli sfruttati, agli oppressi, di organizzarsi e di difendersi. Di più non è possibile.

Questa ideologia traspare nelle parole della nostra Costituzione. Quando essa proclama che ci si associa liberamente in partiti «... per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale», la Costituzione lascia intendere che la politica nazionale risulta dal concorso di tutti indistintamente i partiti o che, comunque, siano maggioranza o siano alla opposizione, siano grandi o piccoli, tutti i partiti contribuiscono alla politica del paese, la quale quindi risulta da questa *concordia discors*, da questo confronto che è un influenzarsi reciprocamente [7].

11. *Pluralità e libertà dei partiti politici e società del capitale*

Questa ideologia, come ogni ideologia, non avrebbe potuto affermarsi se non contenesse un grano di verità. La verità sta nel fatto che ogni partito, per governare e per pretendere di governare, deve elaborare una politica nazionale, una politica cioè che ricomprenda tutte le classi, che in qualche modo tenga conto anche di quelle parti, frazioni, componenti sociali che sono alla opposizione. Se così non facesse, rischierebbe di produrre molto rapidamente la guerra civile, o comunque lacerazioni così gravi da indebolire la sua stessa capacità di governo. Questo significa che i partiti di opposizione hanno sempre una qualche influenza sui partiti di maggioranza, riescono sempre in parte a condizionarli.

Ma questo ci dice ben poco sul reale rapporto tra i diversi partiti in un determinato sistema politico e sociale. Cosí in Italia l'effettivo funzionamento del sistema dei partiti è ben diverso che in altri paesi, e ben diverso dall'idillico quadro disegnato dall'art. 49 della Costituzione, perché dal 1947 ad oggi un solo partito, la DC, ha costantemente dominato in tutti i governi, anche quando erano governi di coalizione, ed un altro partito, il maggiore partito di opposizione, il PCI, è colpito da quella che giustamente è stata chiamata una convenzione *ad excludendum* (un accordo per escludere), cioè la pretesa e la proclamazione da parte delle forze di maggioranza che il PCI non è e non potrà mai essere un partito di governo. Cosicché l'alternativa dei partiti al governo nella democrazia italiana da sempre non è stata praticata ed oggi è concretamente impensabile e lo stesso ingresso del PCI in una coalizione di governo appare problematico e causa di lacerazioni violente e di pericoli oscuri.

All'inverso l'alternativa relativamente pacifica di partiti al governo si realizza laddove (Gran Bretagna, Germania federale, USA) vi è una sostanziale omogeneità dei partiti in lizza su alcuni

punti essenziali, e più specificamente laddove partiti di maggioranza e di opposizione si riconoscono allo stesso titolo interpreti e tutori del sistema economico così come esso è, dell'impresa come del profitto capitalistico (e poco importa oggi se pubblico o privato).

Così la libertà dei partiti si scopre una vivente ed esplosiva contraddizione. Da un lato è in principio l'ammissione di tutte le classi nell'arena politica, dall'altro in pratica deve essere la limitazione del gioco politico solo a quei partiti che, riconoscendo il capitale, riconoscono nei fatti il dominio borghese (al quale tutt'al più intendono porre dei freni). Dove questa limitazione si fonda sull'adesione volontaria di tutti i partiti principali (e quindi di tutte le classi principali) questa contraddizione potenziale interna al principio di libertà dei partiti non ha modo di manifestarsi (USA, Gran Bretagna). Dove questa limitazione non è possibile ottenerla sul piano ideologico, del consenso, o interviene la legge (messa fuori legge dei partiti «antidemocratici», dei partiti cioè che, non accettando la libertà del capitale, non accettano neppure la libertà dei partiti del capitale), o interviene, come in Italia e in Francia, nei quali la legge è un'arma non praticabile, una convenzione politica, che tende a congelare all'opposizione tali partiti, ritenuti antisistema.

Ma anche quando, vuoi per convinzione vuoi per imposizione, il sistema ha escluso dal gioco i partiti «antidemocratici» (non disposti cioè a riconoscere l'eguale libertà di tutti, e quindi la sostanziale dominazione del più forte, il capitale), la libertà dei partiti resta un fatto intrinsecamente contraddittorio. Non sempre e non dovunque è possibile ripetere il «miracolo» americano, in cui la borghesia ha occupato tutto il campo politico, differenziandosi al suo interno in due partiti (dai confini molto incerti e con strutture e funzionamento più di un apparato elettorale al servizio di potentati che di effettivo partito di massa), e togliendo ogni possibilità a partiti fondati su altre classi, alle quali non è rimasto che divenire gruppi di pressione all'interno dell'uno o dell'altro partito borghese. Questo è un fenomeno tutto statunitense, sostanzialmente unico e irripetibile (come unico e irripetibile è il dominio imperialistico degli USA che di questo fenomeno politico rappresenta la base e la spiegazione). Negli altri paesi la libertà dei partiti ha significato, conformemente alla natura di ogni partito di essere anzitutto espressione politica di una classe, la proliferazione di molti partiti, ciascuno legato ad una classe sociale o ad un blocco di classi (in cui però ve n'è sempre una dominante), e comunque, dove questa proliferazione è stata limitata, alla polarizzazione fra par-

titi che avevano ciascuno a fondamento le classi antagoniste fondamentali della società moderna, la borghesia e il proletariato.

Ciò ha condotto ad un sistema politico molto instabile, la cui stabilità paradossalmente è stata garantita dall'equilibrio delle forze, per cui finora nessuna ha prevalso e ha voluto prevalere nettamente. Questa situazione è stata resa possibile a sua volta da un equilibrio economico, fragile nel suo fondo (come proprio negli anni '70 si sta dimostrando), ma transitoriamente valido in alcuni paesi, a causa essenzialmente della loro posizione dominante sul mercato mondiale. Ciò spiega perché i regimi democratico-borghesi, con pluralità di partiti, siano pochi ed eccezionali, presenti non per caso solo in quei paesi più ricchi i quali, appunto perché tali, possono permettersi il lusso del compromesso tra le diverse classi e di una relativa pace sociale. Dove la situazione non ammette questa «benevola e reciproca comprensione» e la lotta di classe esplode feroce e implacabile, questa situazione di stallo e di precario equilibrio, propria dei paesi occidentali più ricchi, o non nasce affatto oppure precipita rapidamente o destra o a sinistra, o verso il fascismo più feroce o verso forme statali a mezzo tra capitalismo di Stato e socialismo.

In conclusione nessuna norma ha bisogno di una concreta ricognizione storica maggiore di quella che contempla la pluralità dei partiti (e questo spiega perché le norme sui partiti dal punto di vista normativo debbono essere generali e generiche), giacché questa pluralità e libertà, come espressione e formalizzazione delle contraddizioni della società scissa socialmente e quindi politicamente, per coesistere col capitale e la sua libertà deve trovare storicamente le strade per negare, contenere e circoscrivere in pratica la pluralità e libertà dei partiti, e queste strade variano da paese e paese e da periodo a periodo [8].

La Costituzione italiana ha dunque una prima buona ragione per parlare poco dei partiti e della loro libertà, proprio perché sono la storia e la forza che in concreto regolano i rapporti tra i partiti, e non la legge.

12. *Partiti politici e Stato nell'ordinamento italiano. La legge sul finanziamento pubblico dei partiti e la istituzionalizzazione dei partiti*

La Costituzione ha una seconda buona ragione per parlare poco dei partiti, perché è proprio l'essere privi di disciplina giuridica, o il ricevere minima disciplina giuridica, la ragione e la causa giuridica del loro potere costituzionale di fatto.

Il rapporto Stato-partiti è la risultante complessa di un duplice movimento contraddittorio.

Il primo movimento è costituito dalla separazione e indipendenza dei partiti verso lo Stato. I partiti, negli Stati democratici in generale, nell'ordinamento democratico italiano in particolare, dal punto di vista giuridico si trovano in una posizione di semiclandestinità, tanto più sorprendente a prima vista quanto più i partiti riempiono tutto lo spazio costituzionale. Secondo Costituzione gli organi dirigenti dello Stato sono il Parlamento con le sue leggi, il Governo e il presidente della Repubblica con i loro decreti ecc., ma non i partiti;ed effettivamente, dal punto di vista formale, gli atti dello Stato che hanno maggior forza imperativa provengono proprio dai primi e mai dai secondi. Nella realtà però, tutte o quasi tutte le decisioni più importanti sono prima adottate dai partiti, e poi vengono trasfuse in atti giuridici imputabili formalmente agli organi statali competenti. Così una determinata legge è del Parlamento, ma chi ne ha deciso il contenuto sono i partiti di maggioranza. Così dal punto di vista formale i ministri vengono nominati dal presidente della Repubblica su proposta del presidente del Consiglio, nella realtà vengono nominati dai rispettivi organi dirigenti dei partiti. Di questo reale movimento però non resta traccia giuridica. Dal punto di vista giuridico i partiti sono associazioni non riconosciute, come si dice tecnicamente, cioè soggetti collettivi *privati*, che non hanno neppure personalità giuridica. Ad essi si applicano gli artt. 36-38 del codice civile, come a tutte le associazioni non riconosciute. Ma questa situazione, lungi dal costituire una diminuzione dei poteri dei partiti, è la condizione essenziale dei loro poteri, lungi dall'essere una posizione subita dai partiti, è da essi voluta e rivendicata. Essere associazioni private (regolate dal diritto privato) significa per i partiti poter agire liberamente (nella sfera del lecito, come si dice), mentre se essi fossero enti pubblici dovrebbero agire seguendo i binari predeterminati dalle leggi (nella sfera del legittimo, come si dice). In tal modo i partiti riescono a impadronirsi dello Stato. Lo Stato, che formalmente può più dei partiti, in realtà è dominato dai partiti, i quali, nella amplissima sfera del lecito che la qualificazione di associazioni non riconosciute attribuisce loro, trovano lo strumento giuridico per modificare in fatto a loro vantaggio e influenzare profondamente tutto il meccanismo costituzionale. Questo formalmente continua a funzionare come disegnato sulla carta (anche se qua e là si manifesta qualche crepa: ad es. le crisi di governo non sono mai avvenute come vorrebbe la Costituzione, sono state tutte, come si dice, crisi extraparlamentari), ma nella sostanza è vuoto, o, meglio, è

riempito di una realtà ad esso formalmente sconosciuta (le decisioni dei partiti). Si spiega allora perché nello Stato totalitario il partito sia riconosciuto come istituzione statale (così era il Partito fascista, il cui statuto venne approvato con regio decreto) e si spiegano allora i tentativi ricorrenti dello Stato borghese di riconoscere i partiti come sue istituzioni, di istituzionalizzarli; come si spiega all'inverso perché i partiti (o almeno certi partiti) rifuggano da questa istituzionalizzazione, che apparentemente sembrerebbe una loro promozione. Attraverso il riconoscimento dei partiti come istituzioni lo Stato (o meglio le forze politiche dominanti) ha cercato e cerca di ingabbiare, dirigere, controllare l'azione dei partiti, di ristabilire il suo dominio sostanziale entrando all'interno dei partiti e dei rapporti tra i partiti; rifiutando la istituzionalizzazione i partiti, con maggiore o minore consapevolezza, rifiutano di abbandonare il terreno dei rapporti di forza quali in fatto si determinano, cercano di non perdere l'arma formidabile che essi hanno a disposizione (la possibilità di agire nella sfera del lecito, anziché nella sfera del legittimo), si servono di questo strumento per dominare lo Stato e imporre se stessi come istituzioni indipendenti e originarie.

D'altra parte i partiti hanno bisogno dello Stato, poiché hanno bisogno che un ente pubblico formalmente indipendente e *supra partes*, comunque sovrano, medi i loro contrasti sul terreno del diritto ed eviti che i rapporti di forza precipitino in guerra civile. Quello stesso meccanismo costituzionale che poco prima sembrava vuoto di sostanza, si rivela esso stesso essenziale per la vita dei partiti politici, e quella finzione per cui si imputano ad organi e ad atti formali decisioni prese in realtà dai partiti di maggioranza si rivela come la realtà vuoi del meccanismo costituzionale (che solo attraverso questa finzione, e cioè attraverso la separazione tra momento delle decisioni reali prese sul terreno della forza e momento della forma, riesce a sopravvivere) vuoi dei partiti (che solo attraverso la mediazione del meccanismo costituzionale riescono a convivere nello Stato).

Questo primo movimento contraddittorio, per cui da un lato i partiti rivendicano la propria autonomia fuori dello Stato e dall'altro hanno bisogno vitale della mediazione dello Stato, genera un secondo movimento contraddittorio, inverso al precedente. Se i partiti sono la verità del meccanismo costituzionale, il meccanismo costituzionale a sua volta, lo Stato di cui il meccanismo costituzionale è il centro motore, è lo strumento del dominio di una classe sotto l'apparenza della volontà popolare, di un apparato autoritario sotto veste del consenso democratico: allora i partiti divengono irresistibilmente par-

te di questo apparato e ne acquistano tutte le caratteristiche, divengono anch'essi istituzioni separate dal popolo e opposte ad esso, dotate di un potere permanente e istituzionalizzato che non deriva dal popolo, perché al contrario è la esistenza politica del popolo che si realizza attraverso di essi. Il frutto più maturo di questo movimento inverso al primo, per cui i partiti vengono irresistibilmente attratti dallo Stato e ne divengono una sua parte (sia pure con forme e modi giuridici peculiari rispetto alle altre parti dello Stato), è la legge sul finanziamento pubblico dei partiti, ora introdotta anche in Italia.

Con questa legge si crea una contraddizione clamorosa tra finanziamento pubblico e funzione che l'ideologia democratico-borghese assegna ai partiti. Il finanziamento pubblico si fonda su una imposizione (la tassazione dei cittadini), da parte dell'ente autoritario per eccellenza, lo Stato; i partiti nascono come associazioni volontarie, che si fondano sul consenso libero degli aderenti. Un ente volontario (un ente cioè che esiste per volontà di coloro che ne fanno parte) riceve i mezzi materiali per la sua attività non dal sostegno dei suoi aderenti ma attraverso uno strumento coercitivo, tipico di un ente necessario come lo Stato (un ente cioè a cui si appartiene per necessità esterna coattivamente imposta dallo stesso ente).

Da dove nasce e che cosa esprime questa contraddizione? Dal fatto che la politica, anche nello Stato più democratico, lungi dall'essere un affare generale, è un affare particolare, un mestiere specifico a cui si dedica un personale particolare e che lo Stato democratico ritiene così indispensabile a se stesso da garantirne direttamente mediante le imposte l'esistenza e lo svolgimento. La legge sul finanziamento pubblico dei partiti svela clamorosamente e sanziona ufficialmente la professionalizzazione della politica: l'attività politica può divenire funzione pubblica, parte necessaria ed istituzionale del meccanismo statuale, perché essa è, nella società scissa in classi, un compito professionale di specifici apparati, diventa una attività dello Stato fra le altre, sia pure dirigente rispetto ad altre esecutive. Come esistono i ministeri con i loro apparati il cui compito istituzionale è occuparsi di determinati affari, così esistono i partiti (il sistema dei partiti parlamentari), il cui compito è occuparsi della politica, l'affare generale; se i funzionari e i mezzi materiali dei ministeri debbono essere pagati mediante imposizione coattiva, giacché non è la volontà libera dei cittadini che ne decide il carattere pubblico, generale, ma al contrario è, come tutti i libri di diritto costituzionale insegnano, la sovrana autodeterminazione dello Stato che decide del carattere pubblico di se stesso e delle sue articolazioni, così è

giusto che i funzionari e i mezzi dei partiti siano pagati con denaro estorto coattivamente ai cittadini, giacché non è l'attività politica dei cittadini che genera i partiti, ma è l'attività (la funzione pubblica) dei partiti che fa assurgere i cittadini al cielo della politica.

La legge sul finanziamento pubblico dei partiti ha l'indubbio merito di dichiarare apertamente che la politica è un mestiere particolare e per di più un mestiere necessario allo Stato, non ai cittadini, cosicché è giusto che sia lo Stato mediante la coercizione a pagare questo mestiere. In tal modo tutta l'ideologia democratico-borghese moderna, che aveva cercato, facendo perno proprio sui partiti politici, di conciliare lo Stato con la società, l'autorità con la libertà, la necessità esterna con l'adesione volontaria, di riconoscere le ragioni dell'una e dell'altra attraverso un armonioso sistema in cui i partiti, enti volontari, mediano tra lo Stato (l'autorità, la necessità) e la libertà dei singoli, tutta questa costruzione ideologica crolla rovinosamente di fronte alla confessione brutale che i partiti (i partiti parlamentari) sono oggi parte riconosciuta dello Stato, sue articolazioni necessarie. Così non c'è da scandalizzarsi se ciascuno è costretto a finanziare anche i partiti che combatte. Forse l'operaio con le tasse non finanzia le sovvenzioni statali alla grande industria?

Far notare che i partiti italiani hanno però rifiutato ogni controllo statuale sui propri bilanci (a parte il controllo puramente formale e risibile del presidente della Camera) non prova la separazione dei partiti verso lo Stato, ma significa che entro lo Stato i partiti intendono restare sovrani e quindi (giustamente) senza controllo. Questo secondo movimento contraddittorio (per cui associazioni libere divengono parte dello Stato) non elimina il primo (per cui i partiti, pur essendo l'anima del meccanismo costituzionale, sono associazioni private), ma l'uno e l'altro coesistono e si intrecciano.

La legge sul finanziamento pubblico dei partiti provoca due effetti ulteriori che accentuano la istituzionalizzazione del sistema dei partiti e la loro separazione-opposizione verso la società. Da un lato, poiché vengono finanziati solo i partiti già presenti in Parlamento, si opera un effetto di chiusura verso altri partiti, che si troveranno enormemente svantaggiati rispetto a quelli già esistenti (e ampiamente forniti di mezzi dallo Stato). Dall'altro la disponibilità di fondi considerevoli aumenterà il potere dei vertici dei partiti, come sempre accade quando alcuni soltanto dispongono dei mezzi di vita di altri. Così il mestiere di politico si apparenta ancor di più a quello del burocrate, il principio di disciplina e di gerarchia proprio della fabbrica come della burocrazia e dell'esercito, attraverso gli efficaci argomenti degli

stipendi mensili e delle sovvenzioni alle strutture inferiori amministrate da quelle superiori, penetrerà ancor più a fondo negli apparati dei partiti, accordando anche queste istituzioni ai principi che reggono le altre istituzioni portanti della società capitalistica, la fabbrica e l'esercito.

Avviene rispettto ai partiti, e non per caso, quello che accade per il capitale. Il capitale, per il passato formalmente e sostanzialmente indipendente rispetto allo Stato (il cui compito esclusivo e comunque fondamentale era quello di garantire dall'esterno la libertà di concorrenza), diviene capitalismo di Stato: non perché il capitale diviene esso stesso Stato, ma perché il capitale, pur continuando a funzionare secondo le sue leggi economiche, diviene immediatamente legato allo Stato, anzitutto perché per buona parte (e una parte decisiva) è di proprietà dello Stato, e poi perché in tal modo lo Stato entra nel meccanismo economico, lo controlla e lo dirige. Così i partiti, pur restando associazioni private secondo il diritto, tendono a divenire in quanto sistema di partiti una articolazione dello Stato. La dialettica Stato-partiti-capitale monopolistico di Stato non conduce ad una identità di queste realtà sociali, che restano distinte, ma tra esse da un lato e la società dall'altro si genera una contraddizione e un movimento per cui al popolo si oppone e appare sempre più nemica una realtà composita e articolata che ricomprende allo stesso titolo capitale monopolistico di Stato, apparato dello Stato, partiti parlamentari. La istituzionalizzazione del capitale (che diviene capitalismo di Stato) e dei partiti non li identifica immediatamente con l'apparato statuale, ma li trascina sullo stesso piano dello Stato e li fa assolvere alla medesima funzione, sicché il risultato finale e complessivo è che essi, tutti insieme, legati indissolubilmente, si oppongono alla società ed entrano in contraddizione con essa.

Si spiega così perché alla legge sul finanziamento pubblico dei partiti si siano opposti da un lato il Partito liberale, legato ad una fase del capitalismo ormai irrimediabilmente morta, e dall'altro i gruppi c.d. extraparlamentari, i quali proprio perché in guerra col capitale e il suo Stato, non possono non opporsi alla istituzionalizzazione dei partiti, che divengono parte integrante del meccanismo contro cui combattono [9].

13. *Verso un nuovo Stato totalitario*

Questo fenomeno congiunto, per cui il capitale diventa capitale monopolistico di Stato e i partiti divengono istituzioni

statuali, rinnova, in forme nuove su ogni piano, la tendenza allo Stato totalitario degli anni '30. Oggi come allora, partendo da punti completamente opposti e seguendo strade assolutamente diverse, si sviluppa la medesima tendenza perché è l'unico modo che il capitale conosce per tentare di superare e comporre le lacerazioni da esso stesso prodotte. Come il capitale ha prodotto e perfezionato lo Stato quale apparato garante della coesione sociale contro le divisioni e le lotte provocate dalla concorrenza capitalistica, così il capitale oggi porta alle estreme conseguenze il potere dello Stato per superare le nuove e più gravi crisi apertesi con la grande crisi del 1929. In alcuni paesi (Italia e Germania) la risposta fu lo Stato fascista e nazista, lo Stato etico, lo Stato-corporazione, la distruzione cioè di ogni autonomia e indipendenza della società e delle sue articolazioni per riassorbirle tutte entro il corpo dello Stato, che diveniva immediatamente tutta la società. Oggi, a dimostrazione che la necessità capitalistica che aveva generato il fascismo è rimasta irrisolta, questa tendenza prende corpo e si sviluppa in forme nuove: non è più la violenta distruzione di tutte le autonomie sociali e la incorporazione a forza entro l'apparato dello Stato, ma è la progressiva e «democratica» creazione di un sistema di potere che tende all'unità del dominio politico e alla omogeneità della direzione su tutta la società in funzione del capitale attraverso una integrazione-intreccio tra capitalismo di Stato, apparato dello Stato, partiti, e la costituzione di una nuova oligarchia dirigente, una nuova borghesia di Stato, che unisce e unifica appunto i nuovi tecnocrati dirigenti delle aziende di Stato, i burocrati dell'apparato statuale, i dirigenti dei partiti (o per lo meno dei partiti che hanno incarnato più compiutamente questa tendenza, in particolare la DC). Il nuovo Stato totalitario, il nuovo disperato tentativo cioè della società capitalistica di rendere unita e libera da contraddizioni laceranti la società, senza toccare il capitale e le sue leggi, prende corpo e si sviluppa in tendenza attraverso questo meccanismo. Questa è la risposta di oggi alle lotte della classe operaia, alla sua forza, ai suoi bisogni.

In questo modo lo Stato democratico italiano afferma in principio e ammette la pari libertà di tutte le classi per negarla in pratica e ricondurre alla sostanza del dominio del capitale la società. In questo modo la pluralità e la libertà dei partiti si concilia in Italia praticamente con il predominio di un solo effettivo partito, quello del capitale, che media tra tutte le classi per meglio servirlo e potenziarlo.

La Costituzione italiana, riconoscendo la libertà e pluralità dei partiti, perfeziona la sua veste democratica, ma nulla può con-

tro lo Stato borghese e la sua natura. Anzi, è proprio questa pluralità e libertà dei partiti, questo marchio essenziale della sua natura democratica, lo strumento migliore e più perfezionato per raggiungere il suo fine capitalistico.

1. In questo capitolo esamineremo la prima tesi; nel capitolo successivo la seconda.

2. Una descrizione efficace dello stato della legislazione militare, soprattutto per quanto riguarda la giustizia militare, in L. VIOLANTE, *La giustizia militare*, in *Le istituzioni militari e l'ordinamento costituzionale*, Roma, Editori Riuniti, 1974.

Sui diritti di libertà nello Stato capitalistico moderno, e più in generale sulla problematica dello Stato, U. CERRONI, *La libertà dei moderni*, Bari, De Donato, 1968 e 1973.

3. La sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato illegittimo l'art. 503 del codice penale (e quindi lecito lo sciopero politico , entro limiti però specificati dalla Corte che quindi rimangono) è la n. 290 del 27 dicembre 1974. Precedentemente lo sciopero politico era stato quasi sempre dichiarato illegittimo dai giudici (vedi ad es. Sez. un. Cass. pen. 24 feb. 1951, in «Foro it.»), 1951, n. 2 p. 97; Cons. Stato, sez. IV, 2 ott. 1954 n. 671). Contro lo sciopero di solidarietà vedi ad es. Cons. Stato, VI, 6 nov. 1957 n. 795; Corte costituzionale n. 123 del 1962. Contro lo sciopero a singhiozzo: Cass. 7 giugno 1952 n. 1628, in «Riv. dir. lav.», 1952, n. 2 p. 392. Da ultimo contro le cosiddette forme illegittime di sciopero vedi Trib. Verbania 2 gen. 1973 (massima in «Rep. Foro it.», 1973, voce *Sciopero*, n. 20-21). E' da ricordare però che negli ultimi anni vi è stata, e continua, una dura lotta all'interno della magistratura tra magistrati democratici e magistrati conservatori soprattutto in tema di sciopero e di libertà sindacali.

Sullo sciopero e la Costituzione si può vedere PACE, *Spunti per una delimitazione costituzionale dello sciopero*, in *Giur. cost.*, 1964, p. 1437 sgg. (meno restrittivo della media dei giudici ordinari e della Corte costituzionale del tempo, ma restrittivo la sua parte).

Più in generale sull'atteggiamento dei giudici verso lo sciopero va letto NEPPI MODONA, *Sciopero, potere politico e magistratura, 1870-1922*, Bari, Laterza, 1969.

Una accurata e vivace descrizione dei limiti, incredibili per noi, a cui va incontro il diritto di sciopero nella Germania federale in MÜLLER-JEUTSCH ed altri, *Sindacati e classe operaia in Germania*, Torino, Musolino, 1974.

4. Prima della riforma del 1882 gli elettori erano il 2,18% della popolazione, e dal 1882 al 1913 crebbero molto lentamente, poiché l'elettorato era legato al conseguimento della licenza elementare. Indicazioni in G. GALLI, *Il bipartitismo imperfetto*, Bologna, Il mulino, 1966, p. 105.

5. Nel testo si sostiene implicitamente che la condizione ultima del riformismo è l'imperialismo e lo sfruttamento imperialista. Per questa tesi e sua dimostrazione in termini empirici si può vedere soprattutto P. JALÉE (*Il saccheggio del terzo mondo; Il terzo mondo nell'economia mondiale*, tradotti e pubblicati in Italia da Jaca Book). Ancora molto utile BARAN, *Il «surplus» economico e la teoria marxista dello sviluppo*, Milano Feltrinelli, 1962, soprattutto pp. 168-274; una ricerca teorica molto stimolante e che ha suscitato grandi polemiche è quella

di EMMANUEL, *Lo scambio ineguale*, Torino, Einaudi, 1972, su cui il dibattito tra Somaini, lo stesso Emmanuel, Boggio e Salvati pubblicato da Einaudi nel 1973 sotto il titolo *Salari, sottosviluppo, imperialismo*. Naturalmente restano fondamentali i lavori di Lenin e Bucharin sull'imperialismo (BUCHARIN, *L'economia mondiale e l'imperialismo*, Roma, Samonà e Savelli, 1966, con la buona introduzione di Paolo Santi). Una introduzione a tutto il dibattito secolare sull'imperialismo è quella di T. KEMP, *Teorie dell'imperialismo. Da Marx a oggi*, Torino, Einaudi, 1969.

6. La differenza tra il meccanismo elettorale borghese e l'esigenza proletaria di far valere la condizione materiale e di lavoro anche nelle elezioni è illustrata a meraviglia dalla opposizione tra vecchie commissioni interne e consigli di fabbrica attuali: le prime venivano elette da tutti gli operai della fabbrica su liste generali (come nelle elezioni politiche), i secondi vengono formati da delegati eletti e revocabili dai gruppi omogenei di lavoratori.

Lo stesso meccanismo proletario si ritrova nel modo di elezione dei soviet nella Russia del 1917: i deputati venivano eletti sulla base di fabbrica (se delegati operai) o di compagnia (se delegati dei soldati) ed erano revocabili dallo stesso gruppo che li aveva eletti. Si vede subito che la condizione affinché questo meccanismo funzioni è che gli elettori siano socialmente omogenei, possano esprimere una volontà unitaria perché sono già uniti nella loro condizione materiale. Questo spiega perché il meccanismo proletario di elezioni sia impraticabile nel sistema capitalistico, perché in questo il diritto elettorale spetta a tutti, proletari e borghesi, contadini e commercianti. Per questa stessa ragione in regime capitalistico il suffragio politico universale è superiore al suffragio per ceti (che non a caso caratterizzava lo Stato assoluto prima della vittoria politica della borghesia), perché il suffragio per categorie vuole cristallizzare le classi e i loro rapporti, il diritto politico eguale (astratto) consente al proletariato di conoscersi e affermarsi come classe generale, che lotta per la conquista del potere politico. Così oggi i tentativi di ridar vita a camere rappresentative di interessi, come si dice, sono tutti di parte borghese, e sono tentativi reazionari da respingere.

Il principio del voto eguale ha una conseguenza importante che nel testo non viene trattata: la conseguenza per cui i collegi elettorali, affinché il voto sia eguale, debbono essere composti in modo che il numero degli elettori sia eguale per tutti i collegi. Come è noto è proprio manovrando questo meccanismo che, soprattutto negli USA e in parte in Francia, la borghesia accresce il suo potere in modo fraudolento, perché i collegi urbani hanno un numero di elettori superiore e talvolta molte volte superiore a quelli agricoli, cosicché la piccola borghesia agraria alleata dei capitalisti pesa elettoralmente di più degli operai delle città.

7. Tutta la parte sui partiti (paragrafi 7 e 10) è una sintesi schematica la quale, proprio per questo, trascura molte questioni. Va dunque ricordato che nel testo ci si riferisce quasi costantemente ai grandi partiti europei di massa, che derivano per quanto riguarda la loro struttura interna, la loro organizzazione, i loro rapporti con altre organizzazioni di massa, dai primi partiti operai, anzitutto la socialdemocrazia tedesca. Già diversi sono i partiti conservatori o comunque borghesi, come il partito conservatore inglese o i radicali in Francia, ancora più diversi i partiti americani (sui quali vedi le indicazioni bibliografiche nella nota 8).

Infine la questione fondamentale del partito rivoluzionario della classe operaia, del suo rapporto con la classe operaia e con le organizzazioni operaie di massa, della sua organizzazione interna, è naturalmente del tutto ignorata in questa sede, in cui si tratta dei partiti politici come meccanismi di integrazione e di conquista del consenso delle masse popolari allo Stato borghese.

Sui partiti in generale, con utili informazioni per moltissimi paesi, si può leggere M. DUVERGER, *Les partis politiques*, 1973[8] (una traduzione italiana della II edizione è stata pubblicata da Comunità nel 1961 e ristampata nel 1971). Sulle

élite dirigenti un classico è il libro di WRIGHT MILLS, *L'élite del potere*, Milano, Feltrinelli, 1959.

Sul rapporto democrazia-sistema dei partiti notizie utili in C.J. FRIEDRICH, *Governo costituzionale e democrazia*, Verona, Neri Pozza (traduzione della II edizione; nel 1968 è uscita in inglese la IV edizione). Sui partiti in Italia vedi CAMERA DEI DEPUTATI, *Il diritto dei partiti in Italia (1945-1970)*, Roma s.d. con ricca bibliografia in fondo (ristretta però all'Italia). Un libro molto informato, che usa categorie marxiste, è quello di S. EHRLICH, *Potere e gruppi di pressione*, Roma, Editori Riuniti, 1974. Infine, per una panoramica del pensiero borghese sul tema e ampie indicazioni bibliografiche, si possono consultare le due antologie *Partiti e gruppi di pressione* (a cura di Fisichella), Bologna, Il mulino, 1972 e *Potere ed élite politiche* (a cura di Passigli), Bologna, Il mulino, 1971.

Sui partiti e lo Stato borghese vedi A. NEGRI, *Alcune riflessioni sullo Stato dei partiti*, Milano, Giuffrè, 1965; J. AGNOLI, *La trasformazione della democrazia*, Milano, Feltrinelli, 1969.

8. L'espressione *conventio ad excludendum*, a proposito dell'atteggiamento dei partiti di maggioranza in Italia verso il PCI, è di ELIA, *Forme di governo*, in «Enc. dir.» XIX, Milano, 1969, p. 657.

Più in generale sul sistema politico italiano e le sue peculiari caratteristiche rispetto ad altri paesi europei si veda G. GALLI, *Il bipartitismo imperfetto*, già citato.

L'esempio più noto di ordinamento che vieta i partiti «antisistema» è quello della Germania federale. L'art. 21 della Grund Gesetz (legge fondamentale, così chiamata anziché Costituzione per rimarcare il suo carattere provvisorio in attesa della riunificazione tedesca: ricordiamo che questa costituzione fu approvata nel 1949 in piena guerra fredda) ha deferito alla Corte costituzionale il giudizio sulla incostituzionalità dei partiti, «i quali per i loro fini o per il comportamento dei loro aderenti mirino ad intaccare o distruggere il libero ordinamento democratico». Sulla base di questa norma nel 1956 la Corte costituzionale tedesca mise fuori legge il Partito comunista tedesco (come è noto un nuovo partito comunista tedesco, molto piccolo, è stato ammesso da pochi anni in Germania, come parte del nuovo corso c.d. della Ostpolitik inaugurata dalla socialdemocrazia di Brandt). Negli USA l'International security Act del 1950 prevede misure gravemente restrittive contro i comunisti.

Sui partiti negli USA oltre al libro di Ehrlich citato nella nota precedente, si può leggere: S. VOLTERRA, *Sistemi elettorali e partiti in America*, Milano, Giuffrè, 1963; G. NEGRI, *Il sistema politico degli Stati Uniti d'America*, Pisa, Nistri Lischi, 1969, p. 313 sg.

«Le forme statali a metà tra capitalismo di Stato e socialismo» sono un modo generico e non impegnativo per designare la realtà complicata, rapidamente mutevole, di tutti quei paesi come l'Algeria, la Somalia, la Siria, il Perù, l'Egitto di Nasser ecc., in cui, spesso in nome di un socialismo vago e generico, lo Stato si fa promotore di un rapido sviluppo economico, certamente diverso dal processo storico tipico dei paesi capitalistici occidentali.

9. La legge sul finanziamento dei partiti politici in Italia è la l. 2 maggio 1974 n. 195.

Questo paragrafo è composto dalla fusione, con minime variazioni, di un mio vecchio articolo sui partiti pubblicato sulla rivista «Giurisprudenza costituzionale» del 1964 e di una nota sul finanziamento pubblico dei partiti pubblicata sul n. 2 del 1974 della rivista «Critica del diritto». E' interessante notare come 10 anni fa, nel ricostruire il sistema dei partiti in Italia, mettessi in luce unilaterlamente, ma significativamente, solo il momento dell'autonomia dei partiti verso lo Stato, mentre oggi si impone prepotentemente all'attenzione il momento della integrazione-istituzionalizzazione dei partiti.

IV

La Costituzione italiana disegna una democrazia arretrata

1. *Il parlamento bicamerale*

Abbiamo mostrato fin qui gli aspetti principali che fanno della nostra Costituzione una Costituzione democratica, e quindi fanno dello Stato italiano, entro la generale categoria degli Stati, uno Stato democratico. Questi aspetti principali sono i diritti di libertà, il diritto di sciopero e la libertà di organizzazione sindacale, il suffragio universale e la libertà e pluralità dei partiti.

Vediamo ora l'altra faccia della Costituzione, per cui essa disegna uno Stato democratico arretrato e timido, al contrario di quanto sostengono gli innumerevoli apologeti.

Questi aspetti arretrati della nostra Costituzione sullo stesso terreno democratico si rilevano sia in positivo, in quello che la Costituzione dispone, sia in negativo, in quello che la Costituzione ignora. Facciamone una rassegna.

Un primo momento di arretratezza sul terreno democratico sta nel bicameralismo.

La borghesia ha ancora terrore dell'unico reale esempio storico di radicalismo democratico-borghese, la Convenzione giacobina del 1793. Da allora per la borghesia giacobino è sinonimo di eccesso, di orrore, di disordine; il governo d'assemblea è sinonimo di confusione, demagogia, incoerenza, scatenamento delle passioni, subordinazione alla «piazza»; l'assemblea popolare unica è un male da evitare con cura, come pericolosa fonte ed occasione di ritorni di giacobinismo.

Tutti i mali imputati all'unica assemblea sovrana si convertono invece in pregi del sistema bicamerale. Quanto la prima è impulsiva, tanto il secondo è riflessivo; la prima è demagogica, il secondo ragionevole; la prima è succube alle pressioni esterne, il secondo le attutisce e le media ricomponendole entro un quadro generale; la prima è tumultuosa, il secondo pacato; la prima non

ha strumenti per correggere gli errori, il secondo ha tempo e modo per migliorare il mal fatto. E così via. Tante affermazioni, tante bugie.

Anzitutto il sistema bicamerale, dove è nato e dove ha avuto valore politico, ha significato storicamente un compromesso tra vecchie e nuove classi dominanti, tra aristocrazia e borghesia, la prima arroccata nell'assemblea di nomina regia, la seconda padrona della camera elettiva. Tale la situazione del Parlamento italiano sotto lo Statuto albertino con la Camera elettiva e il Senato di nomina regia, quella del Parlamento inglese finché la Camera dei Lords ha avuto un minimo di potere contro i Comuni, del Parlamento francese durante la Restaurazione.

In una parola la seconda Camera, non elettiva, era un organo reazionario che non potendo più governare per conto delle vecchie classi spodestate, cercava però di mantenere abbastanza potere per costringere la nuova classe dominante a compromessi arretrati che facevano salve alcune posizioni fondamentali di quelle classi.

Apparentemente diversa la ragione del bicameralismo negli Stati federali. In questi le due camere permettono di contemperare e far coesistere il momento unitario, rappresentato dalla Camera eletta da tutto il popolo in proporzione al numero senza distinzione tra Stati federati, e il momento federativo, rappresentato da una Camera composta di rappresentanti dei singoli Stati. Ma il risultato pratico, politico, è molto simile. Anche in questo caso, spezzando la rappresentanza popolare e costringendola almeno in una Camera a passare attraverso la previa selezione di uno Stato membro, si costruisce lo strumento istituzionale che permette alle classi dominanti di far arretrare l'equilibrio politico e garantire posizioni di potere acquisite nei singoli Stati. Naturalmente in pratica il meccanismo è diverso da paese a paese e funziona diversamente e con diversi risultati in tempi diversi, ma sempre si ritrova alla fine questa caratteristica di fondo del sistema bicamerale, strumento istituzionale per garantire, nei limiti in cui i meccanismi istituzionali possono garantire tali cose, equilibri di potere già raggiunti, mettendoli al riparo da pericolosi mutamenti a vantaggio delle classi popolari.

Così ad esempio negli USA il sistema federale, focalizzando la rappresentanza politica negli Stati membri, ha impedito il sorgere di grandi partiti nazionali di massa, estesi in tutto il paese, e in tal modo ha enormemente rafforzato la borghesia, che ha potuto e può senza paura della concorrenza di partiti proletari dividersi e ricomporsi liberamente seguendo il gioco dei suoi conflitti interni.

In conclusione il bicameralismo in generale ha avuto un significato conservatore se non reazionario.

E' vero che in progresso di tempo tutti i sistemi bicamerali con una Camera non elettiva prima hanno diminuito i poteri di questa Camera non elettiva rispetto a quella elettiva (bicameralismo imperfetto), poi o hanno eliminato del tutto la Camera non elettiva o l'hanno ridotta ad una appendice senza alcun potere. Ma questo conferma il significato originario del bicameralismo, per cui, sviluppandosi il sistema democratico, la Camera non elettiva è stata sentita come intollerabile, irriducibilmente contraddittoria con la logica del sistema democratico rappresentativo, come in effetti è.

Qual è allora la ragione per cui il sistema bicamerale rinasce continuamente, in forme diverse dal passato, o come sistema bicamerale in cui ambedue le Camere sono elettive, sia pure con sistemi elettorali diversi, e hanno i medesimi poteri (bicameralismo perfetto, come si usa dire), oppure con una Camera rappresentativa di categorie professionali accanto ad una Camera eletta a suffragio universale?

La ragione di fondo è quella di sempre: la paura del giacobinismo, la volontà di attenuare e controllare quanto più è possibile la diretta, immediata espressione della volontà popolare (anche quella volontà popolare così devitalizzata e coartata quale può manifestarsi in una società dominata dal capitale). In modo caricaturale i denigratori del sistema unicamerale colgono però l'essenziale. L'assemblea popolare unica è più diretta, immediata, conoscibile, controllabile, più esposta alla critica dell'opinione pubblica. Non sono possibili le lungaggini che il vai e vieni da una Camera all'altra rendono così facili quando fanno comodo, non sono possibili i palleggiamenti di responsabilità, sono meno facili gli insabbiamenti nelle secche procedurali, non c'è tempo per preparare una seconda linea di difesa quando la prima ha ceduto sotto l'urto delle spinte popolari, né c'è tempo per placare le acque e aspettare tempi più «ragionevoli» (cioè aspettare la rassegnazione e la sfiducia delle masse che per un attimo hanno creduto e cercato di ottenere qualcosa). A che cosa serve il sistema bicamerale in Italia? A far perdere tempo quando fa comodo (e fa comodo naturalmente sempre a chi vuole conservare, cioè la borghesia, e va a svantaggio sempre di chi vuole innovare, cioè il proletariato).

Tutto il resto è senza significato. Così il diverso sistema di elezione, per cui teoricamente il Senato dovrebbe essere eletto su base regionale e con collegio uninominale, è abortito del tutto e, attraverso il dominio dei partiti, Camera e Senato presentano il

medesimo volto politico. Così i diversi requisiti per l'elettorato passivo ed attivo (alla Camera si vota a 18 anni,al Senato a 25; alla Camera si può essere eletti a 25 anni, al Senato a 40)[1] di nuovo, per effetto del momento unificante e livellatore dei partiti, è poco più che una curiosità, fastidiosa piuttosto che utile. Così il fatto che al Senato 5 membri possono essere nominati dal Presidente della Repubblica «per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario» (art. 59), non altera la fisionomia di questa assemblea per lo scarso numero di tali non eletti (i quali del resto in un sistema democratico non potrebbero essere di più e comunque non potrebbero condizionare gli eletti dal popolo) e in ogni caso è pienamente compatibile con una assemblea unica.

D'altra parte è una fortuna, ed una prova di vitalità democratica contro i tentativi antidemocratici dei costituenti, il fatto che i partiti abbiano reso politicamente equivalenti Camera e Senato. Il bicameralismo, spezzando in due la espressione della volontà popolare, crea una possibilità di antagonismo e di divisione tra le due Camere, se l'una contiene una composizione politica diversa dall'altra e quindi segue una linea politica diversa.

Questa possibile evenienza giustifica l'esistenza di altri organi che si ergono a mediatori di tale possibile conflitto. Così la presunta sovranità popolare si trova automaticamente subordinata e dipendente rispetto a quell'organo costituzionale che, avendo il potere e il compito di dirimere il dissidio, appare ed è superiore agli organi in lotta (in questo caso al Parlamento bicamerale, e quindi alla volontà popolare). Nel nostro ordinamento costituzionale tale organo arbitro dei possibili contrasti tra le due camere è il capo dello Stato (che può sciogliere una o ambedue le Camere), a conferma anticipata di quanto diremo dopo su questo organo. Quindi il fatto che i partiti siano riusciti ad evitare questa opposizione-divisione tra Camera e Senato immanente nel sistema bicamerale, è andato a vantaggio della «volontà popolare» (fatte salve tutte le precisazioni che abbiamo svolto nel precedente capitolo su tale categoria mistificatoria) ed ha frustrato uno dei caratteri maggiormente negativi del bicameralismo.

Quanto al Parlamento in seduta comune esso è ammesso solo in alcune ipotesi tassativamente determinante, e può solo votare per eleggere o può solo discutere per incriminare in casi eccezionali, cosicché esso più che una assemblea è un collegio elettorale. (Il Parlamento in seduta comune elegge, integrato da tre rappresentanti di ciascuna regione, il Presidente della Repubblica; elegge cinque giudici della Corte costituzionale; elegge sette componenti del Consiglio superiore della Magistratura; mette in stato di accusa il presidente della Repubblica, in caso di attentato

alla Costituzione e di alto tradimento, e i ministri per i reati ministeriali).

2. *Parlamento ed esecutivo*

Questa paura del «giacobinismo», della «dittatura della assemblea», dell'«assemblearismo» (in realtà la paura che attraverso una effettiva lotta politica entro l'unica assemblea popolare trapassi nello Stato senza opportune mediazioni la pressione delle masse e vengano meno gli argini e le barriere istituzionali), questa paura domina tutta l'organizzazione del Parlamento italiano e il rapporto tra Parlamento e altri organi costituzionali (anzitutto, come è ovvio, il Governo, cioè l'esecutivo).

E' significativo anzitutto che il Parlamento abbia un suo piccolo, particolare apparato alle sue dipendenze. Questo sembra un vantaggio, in realtà è il segno e la riprova della estraneità del Parlamento rispetto alla amministrazione, alla vera macchina statale. Il Governo non ha un suo specifico apparato di servizio, perché il Governo ha tutto l'apparato dello Stato al suo servizio. Questo fatto elementare, dimenticato eppure fondamentale determina una inversione nella realtà rispetto all'ideologia costituzionale. Nella ideologia è il Parlamento che comanda sul Governo, nella realtà è il Governo che comanda sul Parlamento (il Governo decide quali leggi il Parlamento deve approvare). In termini partitici, cioè reali: i partiti di maggioranza si impadroniscono del Governo attraverso la maggioranza parlamentare, che formalmente lo investe del potere con la fiducia, e facendo leva sul potere del Governo dominano sull'assemblea che formalmente ha investito il Governo. Questo rapporto di supremazia del Governo sul Parlamento trova la sua espressione formale in diverse regole, sia scritte sia vigenti in fatto. Anzitutto il Governo ha molte più probabilità di vedere approvata una sua proposta di legge rispetto alle probabilità dei parlamentari. Ciò è dimostrato dalle statistiche e spiegato dai rapporti politici effettivi. Il Governo ha la disponibilità dei fondi dello Stato, conosce quanto è possibile spendere. Il Governo ha a sua disposizione tutto l'apparato statuale per l'elaborazione delle sue proposte di legge. Il Governo ha la responsabilità di formulare ed esporre il programma politico generale su cui chiede la fiducia, e quindi il Governo ha il diritto-dovere di dire quali progetti di legge sono conformi al programma approvato e quali no, e prima ancora il Governo ha il diritto-dovere di attuare con leggi il programma approvato col voto di fiducia.

Il Governo può intervenire in ogni momento nelle discussioni delle Camere (art. 37 Reg. Camera: «I rappresentanti del Governo, anche se non fanno parte della Camera (...) hanno diritto di

parlare ogni volta che lo richiedono»; simile art. 63 Reg. Senato), il Governo deve essere sentito prima di ogni deliberazione (come vuole la prassi parlamentare e alcuni articoli dei regolamenti), il Governo può porre la questione di fiducia su qualsiasi questione (tranne, secondo l'art. 116 del nuovo Reg. Camera, sulle questioni di organizzazione interna della Camera, come avveniva già in passato secondo la prassi, e sulle proposte di inchieste parlamentari), cioè può ricattare la maggioranza minacciando le dimissioni se viene approvata o non approvata una deliberazione che rispettivamente esso non vuole o viceversa vuole.

Il Parlamento non può accedere direttamente agli uffici dell'amministrazione, non può chiedere conto direttamente ai funzionari dello Stato, né può superare il segreto d'ufficio, o politico, o militare. L'art. 144 del Regolamento della Camera, dicendo che «Le commissioni, nelle materie di loro competenza, possono disporre (...) indagini conoscitive dirette ad acquisire notizie (...). Nelle sedute dedicate a tali indagini le commissioni possono invitare qualsiasi persona in grado di fornire elementi utili ai fini dell'indagine» conferma che la Camera invita ma non obbliga, indaga ma senza poteri coercitivi; inoltre nell'art. 143 Reg. Camera viene disposto che quando le Commissioni vogliono informazioni su atti e documenti della P.A. o vogliono interrogare direttamente funzionari dell'amministrazione, debbono chiederlo al ministro e ricevere il suo consenso.

E' vero che le Camere possono istituire commissioni di inchiesta che non incontrano i limiti ora enunciati, ma queste commissioni agiscono pur sempre con i poteri e i limiti dell'Autorità giudiziaria (art. 82 Cost.), e quindi cozzano contro i medesimi segreti opponibili ai giudici, sono istituite solo col voto di maggioranza, cioè dipendono dalla maggioranza, e quindi proprio per questo non possono indagare con efficacia sul governo in carica. Sotto questo aspetto la Costituzione della Repubblica federale tedesca è più avanzata di quella italiana, perché, giustamente, concede il potere di inchiesta alle minoranze [2].

La dipendenza del Parlamento dal Governo si dimostra nel modo più evidente in occasione delle crisi di governo, quando ogni attività legislativa cessa fino a che non si insedi il nuovo governo, segno evidente che senza la presenza e la direzione di questo il Parlamento sovrano non può decidere alcunché.

3. *Decreti-legge, decreti legislativi, regolamenti*

Lo svuotamento del Parlamento è completo con gli istituti del decreto-legge e del decreto legislativo.

Col primo la Costituzione prevede che «... in casi straordinari di necessità e urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge» (art. 77) che entro sessanta giorni debbono essere convertiti in legge dalle Camere. A rigore questa norma presuppone una situazione in cui il Governo, che pure in generale possiede già per legge poteri efficaci in casi di emergenza, debba però andare contro le leggi preesistenti o usare poteri non previsti da alcuna legge per porre rimedio a casi eccezionali, senza potere aspettare l'intervento del Parlamento. Nella realtà, proprio perché giudici della urgenza e della necessità sono le stesse Camere e cioè la maggioranza parlamentare, il Governo adotta tranquillamente decreti-legge anche quando non ricorrono né urgenza né necessità, sicuro che la sua maggioranza non lo sconfesserà. E' vero che il Parlamento, dovendo poi convertire in legge i decreti-legge, mantiene un residuo potere legislativo, ma questo potere, trovandosi di fronte ad un fatto compiuto (perché intanto i decreti-legge sono entrati in vigore e hanno creato modificazioni nel corpo sociale, difficilmente reversibili), è fortemente limitato e condizionato.

Una vicenda analoga si ripete con l'istituto del decreto legislativo. In questo caso è lo stesso Parlamento a spogliarsi spontaneamente della sua competenza legislativa, delegandola al Governo, sia pure «con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti» (art. 76). Tutte le spiegazioni tecniche che vengono date del fenomeno (per cui ad esempio si dice che in materie complesse il Governo è meglio attrezzato per formulare discipline articolate e fortemente specializzate, liberando così il Parlamento di un lavoro che lo appesantirebbe senza vantaggio) non spiegano due circostanze politicamente essenziali e significative: a) perché non si è stabilito che il Parlamento, quando appunto si tratta di un lavoro redazionale altamente tecnicizzato, non possa affidare questo compito redazionale a organi, istituti o commissioni specializzate, composte magari anche da privati, riservandosi però il potere di approvazione finale; b) perché in conseguenza solo il Governo possa essere delegato, e per di più in modo che la decisione del Governo è definitiva. Queste due osservazioni in negativo spiegano qual è il significato politico di fondo dell'istituto: rafforzare i poteri di direzione e di guida del Governo, e quindi dello stesso apparato amministrativo, e per questa via rafforzare l'autonomia e il potere separato dell'apparato statuale rispetto alla volontà popolare.

Immaginiamo per opposizione una situazione in cui il Parlamento, dovendo legiferare sulla scuola, incarica com-

missioni formate da docenti, genitori, sindacalisti di redigere un progetto sulla base di indicazioni di massima, oppure dovendo disciplinare aspetti del rapporto di lavoro incarichi una commissione di sindacalisti, e così via, riservandosi il potere di dire l'ultima parola. Sarebbe per l'apparato statale una catastrofe! Il potere di mediazione tra diversi interessi, il dominio sulle diverse classi sociali, il potere di pressione e di ricatto, che oggi risiede nel Governo e nell'apparato statuale, si sposterebbe in altre sedi, nel Parlamento anzitutto, che indica le linee direttive e approva definitivamente la legge, e in quelle organizzazioni sociali che volta a volta sarebbero chiamate a collaborare alla stesura delle leggi.

E' abbastanza chiaro adesso il risultato che si è perseguito e ottenuto con gli istituti del decreto-legge e del decreto legislativo: il rafforzamento e il predominio dell'esecutivo sul Parlamento.

Questa conclusione viene confermata dalla analisi di quegli atti normativi, subordinati alla legge ma essenziali per capire il funzionamento dell'ordinamento giuridico, chiamati regolamenti (da non confondere con i regolamenti di ciascuna Camera). La Costituzione non li disciplina, si limita a ricordarli nell'art. 87:«Il presidente della Repubblica (...) emana i regolamenti». Eppure si tratta di strumenti normativi fondamentali nella pratica di ogni giorno. Il risultato di questo disinteresse della Costituzione è la permanenza di tutta la vecchia normativa in tema di regolamenti, che privilegiava il Governo, al quale è rimasto in tal modo un ampio potere normativo oltre quello attribuitogli dagli istituti del decreto-legge e del decreto-legislativo. E' vero che questo potere normativo in via di principio è subordinato alla legge, ma resta ampio e incisivo sia perché ogni legge lascia un ampio margine di manovra per la sua esecuzione, e quindi il potere regolamentare che in concreto dimensiona la legge può allargare o restringere le disposizioni di questa; sia perché residua un potere regolamentare autonomo, indipendente, che non ha alcuna legge sopra di sé (potere che dovrebbe esercitarsi solo nei campi non coperti da una riserva di legge stabilita in Costituzione, ma che di fatto,legandosi alla precedente tradizione, copre anche questi campi: così ad es. il regolamento di disciplina militare non esegue alcuna legge, è esso stesso la legge primaria di questa materia delicata ed essenziale per i diritti di libertà, si fa per dire, dei militari; uguale situazione vige per il regolamento di disciplina carceraria, che solo adesso, tra mille difficoltà e boicottaggi, il Parlamento tenta di sostituire con una legge) [3]

4. *Un esecutivo ancora più forte: l'esempio della Quinta Repubblica francese*

Quando dunque alcune forze politiche esigono un rafforzamento dell'esecutivo, è necessario sgomberare il campo dalla falsa impressione di un esecutivo debole lasciata intravedere da questa richiesta. In realtà nella Costituzione italiana l'esecutivo è molto forte, senz'altro più forte del Parlamento. Quello che i critici di destra vogliono è un esecutivo ancora più forte, il definitivo affossamento del potere parlamentare. Non che questo potere beninteso possa di per sé rovesciare di segno la valenza dello Stato borghese, ma esso tuttavia, rispetto alla strapotenza dell'esecutivo, rappresenta comunque almeno una possibilità di difesa, di critica, una tribuna pubblica dalla quale mettere sotto accusa lo Stato.

Questa lotta, estesa a tutti i paesi e permanente, per cui in nome dell'efficienza, della stabilità, della rapidità, della continuità, si vogliono diminuire ancor di più i poteri del Parlamento a vantaggio dell'esecutivo, chiarisce abbastanza la tendenza di fondo immanente nello Stato borghese, anche quello che si proclama democratico. Oggi l'ideale punto di approdo costituzionale dei borghesi è il Parlamento francese della V Repubblica, ridotto ad una larva nei confronti del presidente della Repubblica. Anzitutto questo parlamento ha una competenza legislativa delimitata: non tutte le materie possono costituire oggetto del suo intervento normativo, ma solo quelle tassativamente indicate in Costituzione, cosicché tutte le altre spettano all'esecutivo (e guarda caso tra queste ci sono quelle relative alla organizzazione dell'apparato amministrativo). In secondo luogo il governo, presentando un progetto di legge con la clausola della fiducia, automaticamente lo trova approvato se entro 24 ore non viene presentata una mozione di censura. Infine il Governo dipende dal Presidente della Repubblica, eletto dal popolo, cosicché non è il Parlamento a determinare la nascita e la morte del Governo, ma il capo dello Stato. A sottolineare e perfezionare questa separazione, i ministri non possono essere parlamentari. In tal modo il Parlamento, da centro politico, è divenuto una Camera di registrazione delle decisioni governative, con limitati poteri di controllo [4].

Possiamo dunque consolarci, non si sa per quanto tempo ancora, nel confronto con l'esempio francese, ma non e possibile per questo dimenticare che, se esistono costituzioni anche meno democratiche della nostra, non per questo viene meno la critica alla scarsa, timida e arretrata forma democratica della nostra Costituzione.

5. Il principio di divisione dei poteri oggi

La intromissione del Governo entro il potere legislativo, fino a detenerne una parte rilevante e spesso decisiva, ci introduce come meglio non si potrebbe nel principio di divisione dei poteri.

Questo mostro sacro del costituzionalismo, che è sempre stato un fatto politico (e proprio per questo di diverso significato e portata a seconda dei tempi e dei regimi) e mai un principio logico e assoluto come si è preteso, è stato recepito dalla nostra Costituzione, si sostiene. E in effetti così è, purché non lo si ricerchi muovendo dalle formule tradizionali (perché allora la tripartizione canonica tra potere legislativo, esecutivo, giudiziario si accorda male con l'esistenza della Corte costituzionale, che è organo autonomo sia rispetto al potere giudiziario che, a maggior ragione, rispetto a quello legislativo ed esecutivo, e con l'esistenza del capo dello Stato, che non è capo del potere esecutivo, ma, come si dice, organo neutro, al di fuori di tutti i poteri attivi), ma lo si ricerchi guardando al significato politico che questo principio assume oggi.

La divisione dei poteri storicamente ha significato riduzione del potere regio a vantaggio della borghesia, è stata lo strumento attraverso il quale sotto veste di principio razionale eterno la borghesia si è impadronita anzitutto del parlamento e del potere legislativo, mettendo un freno al potere del re subordinato ormai alle leggi, e poi, attraverso il principio dell'autonomia dei giudici, si è garantita un sistema giudiziario che garantisse la certezza e sicurezza dei suoi diritti, di libertà come di proprietà. Ma una volta che la borghesia, attraverso i ministri responsabili innanzi al parlamento, ha spogliato progressivamente la monarchia (e cioè l'aristocrazia terriera) di tutti i poteri e si è impadronita anche dell'esecutivo, il principio di divisione dei poteri, formalmente rimasto immutato, ha cambiato segno politico, da strumento di attacco è divenuto strumento di difesa. Di fronte all'estendersi irresistibile del suffragio universale, e quindi del pericolo che attraverso il Parlamento le classi popolari mettessero a rischio la proprietà e il capitale, la divisione dei poteri ha significato *a*) autonomia dei giudici rispetto al controllo popolare, e quindi garanzia che i giudici, selezionati per concorso, appartenessero per condizioni materiali di vita e formazione ideologica alla stessa classe dominante; *b*) autonomia e indipendenza dell'apparato statuale rispetto al legislativo e quindi sicurezza che l'apparato avrebbe continuato ad essere formato e a funzionare secondo il suo scopo immanente (che abbiamo già illustrato nel capitolo secondo).

Questo principio della divisione dei poteri è un feticcio intoc-

cabile ogni volta che le masse popolari osano invadere il potere esecutivo e il potere giudiziario, viene tranquillamente messo da parte e ignorato, quando è il potere esecutivo a invadere il potere legislativo o quando potere giudiziario e potere esecutivo si mescolano attraverso il passaggio di burocrati e magistrati dall'uno all'altro potere. Così il Governo, con i decreti-legge, i decreti legislativi, i regolamenti, invade il potere legislativo, e nessuno grida allo scandalo di attentato alla divisione dei poteri. Così burocrati vengono nominati giudici della Corte dei conti e del Consiglio di Stato, e viceversa magistrati amministrativi e ordinari siedono in organismi amministrativi, senza che nessuno si ricordi della divisione dei poteri. Ma se qualcuno osa proporre che siano gli organi elettivi a mettere il naso direttamente nell'esecutivo e nel giudiziario, allora in tutta la sua maestà si ripresenta lo spettro del principio di divisione dei poteri.

6. *La responsabilità ministeriale nella Costituzione italiana, ovvero della irresponsabilità dei ministri*

Per la verità un caso in cui il legislativo mette il naso nel potere giudiziario c'è: il caso in cui i ministri, anziché essere giudicati come i comuni mortali dai giudici ordinari, vengono messi in stato d'accusa dal Parlamento in seduta comune e giudicati dalla Corte costituzionale (artt. 96 e 134). Ma, ironia delle cose, questa ennesima violazione della divisione dei poteri, non va a vantaggio del Parlamento contro il potere esecutivo, ma tutt'al contrario è a vantaggio del potere esecutivo contro il popolo.

L'istituto della responsabilità ministeriale distinta da quella dei comuni mortali da sempre è stata la traduzione pratica della Ragion di Stato, della esigenza cioè che gli affari del potere fossero discussi e risolti quanto più è possibile entro il potere, senza che le masse ci mettessero il naso. Che la nostra Costituzione abbia recepito e consacrato questo vecchio arnese della monarchia legittimista francese (passato da questa, a ragion veduta, nello Statuto albertino graziosamente concesso dalla monarchia sabauda) è la riprova non ultima della sua arretratezza proprio sul terreno democratico borghese. I ministri che commettono reato nell'esercizio delle loro funzioni, e non solo i ministri in carica ma anche gli ex-ministri, anziché essere giudicati come tutti, vengono messi sotto accusa solo dal Parlamento, cioè dalla stessa maggioranza che li sostiene. Come stupirsi allora che nessun ministro nell'Italia repubblicana, nonostante le certe ruberie commesse da quasi tutti i ministri, è stato mai messo sotto accusa?

Il nostro sistema costituzionale poi, nella sua attuazione pratica, ha accentuato lo scandalo. Di fatto non è più nemmeno il Parlamento in seduta comune, se non in casi realmente eccezionali, a decidere sulla messa in stato di accusa, ma la Commissione inquirente, e cioè un organo ristretto, che discute e decide in segreto, in cui la pressione politica ha modo di svolgersi pienamente e senza ostacoli. Affinché il Parlamento possa pronunciarsi è necessario che la Commissione inquirente proponga l'incriminazione del ministro oppure abbia deliberato l'archiviazione con una maggioranza minore dei 4/5 o il non luogo a procedere con una maggioranza minore di 3/5. Quindi se la Commissione decide, rispettivamente, l'archiviazione con la maggioranza dei 4/5, il non luogo a procedere con la maggioranza dei 3/5, il Parlamento in seduta comune non può più deliberare. Ma anche nei casi in cui tali maggioranze non si sono raggiunte, affinché la questione possa essere portata innanzi all'assemblea è necessaria la richiesta della maggioranza assoluta del Parlamento! E' vero che i più autorevoli commentatori sostengono che queste norme scandalose sono contrarie alla Costituzione, ma intanto esse vigono, e danno senso e verità alla responsabilità penale dei ministri, che è piuttosto una totale irresponsabilità penale nella loro attività di ministri [5].

7. *Le commissioni parlamentari deliberanti, la centralizzazione nel Parlamento*

La concreta configurazione che ha assunto la Commissione inquirente, per cui essa prevarica sul Parlamento, ci introduce in altre caratteristiche del nostro Parlamento che ne limitano fortemente il carattere democratico, sia pure borghese.

Perché politicamente esiste profonda differenza tra il decidere sulla messa in stato di accusa dei ministri in una ristretta Commissione inquirente oppure nel plenum dell'assemblea parlamentare? perché, la formulazione stessa della domanda suggerisce la risposta, una ristretta commissione è manipolabile molto più facilmente di una grande assemblea: pochi membri possono essere avvicinati e trovare più facilmente l'accordo di centinaia di persone. In secondo luogo, per connessione, la commissione decide e discute in segreto, il Parlamento in pubblico o comunque sotto il fuoco dell'opinione pubblica.

Questa stessa tendenza a restringere il momento decisionale a poche persone che decidono senza la presenza indiscreta e fastidiosa della stampa e del pubblico (e va da sé che oggi fa più paura la stampa del poco pubblico ammissibile) si ritrova nel

sistema delle Commissioni parlamentari. E' previsto nell'art. 72 che, tranne in poche materie, tutte le leggi possano essere approvate in Commissioni (cosiddette deliberanti) di ciascuna Camera, anziché nell'assemblea. Queste Commissioni sono composte in modo proporzionale ai gruppi parlamentari e quindi non alterano la fisionomia politica del Parlamento.

Sembra una norma tecnica, per lo sveltimento dei lavori. Ma così non è. Fino al febbraio 1971 (data di approvazione dei nuovi regolamenti parlamentari) i lavori delle Commissioni non erano pubblici. Le Commissioni sono così divenute la sede di una moltitudine di c.d. «leggine», con cui i diversi gruppi parlamentari si sono scambiati da sempre reciproci favori per venire incontro a questa o quella persona, a questa o quella categoria, industria, zona o regione. La storia segreta della mediazione politica a basso livello sta nei lavori di queste Commissioni, se qualcuno potesse ricostruirli realmente; la progressiva istituzionalizzazione del sistema dei partiti, per cui maggioranza e opposizioni si combattono fuori del Parlamento, e si accordano continuamento in Parlamento, trova il suo fondamento principale a livello istituzionale nei compromessi che si realizzano in tali Commissioni. Con questo ulteriore risultato: che il Governo, sempre presente in queste Commissioni, in cambio di piccoli favori a questo o a quello, ottiene una più pronta adesione sulle grandi scelte politiche.

E' vero che l'art. 65 del nuovo Regolamento della Camera per porre un qualche rimedio a questo stato di cose ha disposto che «la pubblicità dei lavori delle commissioni in sede legislativa (...) è assicurata mediante la pubblicazione di un resoconto stenografico. La stampa e il pubblico seguono lo svolgimento delle sedute in separati locali attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso» (analogo l'art. 33 Reg. Senato). Ma intanto questi mezzi audiovisivi in pratica non ci sono (o vengono installati solo in casi eccezionali), e comunque il sistema è talmente radicato e praticato che non sono certo i palliativi dei regolamenti parlamentari che possono invertirne il corso.

Questa tendenza a centralizzare, rendere il più possibile segreto, a restringere la partecipazione e la discussione pubblica, si ritrova nello spirito dei nuovi regolamenti parlamentari, che danno incisivi poteri ai presidenti dei gruppi parlamentari contro i singoli parlamentari, e si lega strettamente, in modo solo apparentemente contradditorio, col gran numero di parlamentari in Italia.

Il nostro Parlamento è fra i più numerosi, 930 tra deputati e senatori. (In USA, con una popolazione quattro volte più numerosa, 100 senatori e 435 deputati, in Francia 490 membri delle Assemblee nazionali e 283 senatori, in Germania 518 deputati

al Bundestag e 41 membri del Bundesrat [organo rappresentativo dei Länder, Stati federati, nettamente secondario rispetto al Bundestag] in Gran Bretagna [in cui in pratica vige il sistema unicamerale] 630 membri della Camera dei Comuni).

Questo eccessivo numero determina inevitabilmente due fenomeni antidemocratici: accresce il peso e il potere dei dirigenti, perché l'eccessivo numero rende non funzionali le assemblee e i gruppi parlamentari, sicché per contraccolpo e per esigenza di conservazione di dirigenti divengono più potenti dal momento che solo le loro decisioni assicurano un minimo di funzionalità; reciprocamente il gran numero crea una massa di manovra a disposizione dei dirigenti, che la usano come meglio torna loro comodo, per boicottare i lavori, per condizionare le diverse frazioni dello stesso partito, per avvertire o minacciare. Così il Parlamento sovrano diventa un giocattolo nelle mani delle élite dirigenti dei partiti e del Governo e la funzione dei rappresentanti del popolo diviene quella di dare veste formale a decisioni prese altrove.

8. *Il divieto di mandato imperativo*

Il culmine della arretratezza del Parlamento repubblicano e quindi della Costituzione italiana sul terreno democratico sta nel divieto di revoca dei parlamentari. L'art. 67 proclama il vecchio principio di tutti i parlamenti borghesi: «Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato».

Questa regola non significa, e non può assolutamente significare che il parlamentare non deve essere vincolato in fatto a decisioni adottate da altri, perché tutt'al contrario il mito della indipendenza del parlamentare è crollato da tempo. Oggi i parlamentari votano, e non possono non votare, come decidono i partiti ai quali appartengono (cosa del resto molto più democratica della assoluta indipendenza dei parlamentari: in tal modo i parlamentari rispondono almeno ad una articolazione della società, per quanto elitaria e condizionata a sua volta da altri poteri, quello economico anzitutto).

Ma l'art. 67 mantiene il suo valore normativo in questo, che i parlamentari non possono essere revocati da nessuno: sarebbe incostituzionale qualsiasi legge la quale prevedesse una qualche forma di destituzione dei parlamentari dalla loro carica. Quindi sarebbe incostituzionale la revoca anche per volontà popolare.

Questo è il vero nodo cruciale. Il divieto di mandato imperativo storicamente ha segnato il costituirsi della borghesia in

classe nazionale. Il Parlamento era borghese, eletto solo da borghesi (o al più da nobili alleati dei borghesi). La borghesia non aveva alcun timore che in esso sedessero rappresentanti infedeli alla propria classe, che il Parlamento non fosse docile strumento dei bisogni della borghesia. Ma la borghesia come classe, proprio perché doveva dominare su tutta la società, temeva a ragione l'insorgere di particolarismi e di divisioni, temeva che la concorrenza, legge di vita dell'economia borghese, si trasferisse nel dominio politico, divenendo in tal modo fattore di disgregazione e di distruzione. La borghesia come classe doveva difendersi dai singoli borghesi, l'interesse collettivo borghese doveva prevalere sull'interesse individuale, il capitale collettivo doveva dominare sui singoli capitali. Ecco perché nasce il divieto di mandato imperativo. I migliori rappresentanti politici della borghesia debbono potersi accordare e decidere senza dover rispondere ai singoli potentati economici che li appoggiano.

Successivamente però il Parlamento è stato invaso, con grande scandalo dei borghesi, da rappresentanti di altre classi e quindi da altri partiti, il dominio politico della borghesia ha dovuto cercare altre strade fuori del Parlamento per continuare a dominare anche in Parlamento. Il divieto di mandato imperativo, in questo nuovo contesto, ha acquistato una nuova valenza e un nuovo ruolo, serve a separare il rappresentante dai suoi elettori e per questa via permette di inserirlo nelle istituzioni, di strapparlo dalla sua origine e fargli acquistare una nuova personalità e funzione. Egli non deve rispondere più agli elettori, al popolo, ma alle istituzioni di cui è parte. I suoi interlocutori principali divengono lo Stato, il Governo, gli altri parlamentari, il partito cui appartiene, ma non il popolo.

In tal modo reciprocamente il popolo si abitua e si rassegna a dire la sua parola solo ogni tanti anni, tra una elezione e l'altra non ha più alcun potere, neppure su colui che si dice suo rappresentante. Per questa via le stesse elezioni, separate da ogni altro potere, si svuotano di significato, diventano inutili, non sono una decisione, ma la scelta da parte dell'elettore di chi *irresponsabilmente* deciderà al suo posto. Più il sistema rappresentativo si perfeziona e si sviluppa, più le elezioni diventano un fastidio. Nei paesi «democratici» più avanzati e più antichi l'astensionismo è enorme. Nel più democratico per (sua) definizione, gli USA, supera molto spesso il 50%. La maggioranza degli elettori si è convinta ormai che votare non serve a nulla, il potere continuerà secondo le sue leggi a inghiottire senza fatica qualsiasi cosiddetto rappresentante popolare.

Talvolta, per giustificare la non revocabilità dei parlamentari

da parte del popolo, si avanzano pretese ragioni tecniche. Così, si dice, nei sistemi elettorali proporzionali di lista (come quello adottato per la Camera dei deputati in Italia) ogni collegio elettorale elegge più deputati, di diversi partiti. Non si può revocare uno di questi soltanto, perché in tal modo si darebbe il potere di revocare l'eletto di un partito anche agli elettori degli altri partiti, alterando i rapporti tra i partiti, con un risultato dunque assolutamente antidemocratico.

C'è, distorto, un fondo di verità in questa obiezione, ma questa verità sta nel fatto che si conferma come il popolo sia diviso a tal punto che la sua unità è garantita solo da una serie di cautele che lo spogliano dei suoi poteri: per essere unito deve agire e decidere il meno possibile; la sua unità sta fuori di lui, nello Stato.

Comunque, anche ammessa la difficoltà posta dalla pluralità dei partiti alla istituzione di un potere di revoca dei parlamentari, mezzi pratici per ovviare a tali inconvenienti ci sarebbero. Così si può benissimo immaginare un sistema in cui al revocato subentri un candidato dello stesso partito, e non si dia revoca se il revocando ottiene la stessa percentuale di voti che aveva ottenuto la sua lista nelle precedenti elezioni (in questo caso infatti è da presumere che i precedenti elettori lo hanno confermato, mentre se ne ottiene di meno, è segno che parte dei precedenti elettori lo hanno abbandonato).

D'altra parte, che si tratti di questione politica e non tecnica è dimostrato dal fatto che la non revocabilità degli eletti è principio generale del nostro ordinamento, valido non solo per i parlamentari (rispetto ai quali si pongono problemi pratici non facilmente maneggiabili, data la dimensione e il numero dei cittadini implicati in eventuali procedure di revoca, comunque mai insormontabili), ma valido per tutti gli eletti, anche quelli di piccoli comuni nei quali la procedura, per la dimensione dell'elettorato, sarebbe tecnicamente un fatto semplice e rapido.

Infine nella instaurazione del principio di revoca degli eletti, la cosa più importante non è la revoca in sé, ma il potere di chiedere conto che verrebbe attribuito ad organismi popolari, e il connesso dovere di rendiconto che gli eletti avrebbero. Il rapporto tra eletti e elettori non sarebbe più mediato dai partiti, dalla stampa, dalla c.d. opinione pubblica (che è quasi sempre l'opinione di chi ha il potere di influenzare le masse, e cioè di nuovo il capitale), ma potrebbe essere diretto e drammatico, così come lo abbiamo visto nella Cina popolare durante la rivoluzione culturale. Immaginate dunque un ministro di vostra scelta di fronte ad una assemblea di migliaia di persone che puntigliosamente

lo interroga e gli chiede spiegazioni e non si accontenta di frasi generiche, di vaghe promesse, ma indaga, approfondisce, lo tiene inchiodato per ore, lo sbertuccia... ma sono appunto cose di un altro mondo.

La nostra democrazia, consacrata dalla nostra Costituzione, è seria, ordinata, regolata e responsabile. Proprio per questo ha una gran paura del popolo, che è disordinato, sregolato, irresponsabile e irragionevole. E' giusto quindi che il popolo sia difeso da se stesso, che la democrazia si celebri senza di esso, o tutt'al più, quando proprio non se ne può fare a meno, sia ammesso con circospezione a celebrarne i riti in occasioni scaglionate nel tempo e rigorosamente predeterminate nei modi e nelle forme: le elezioni, appunto, l'unica cerimonia costituzionale a cui il popolo è ammesso. Avvengono ogni tanti anni, si entra in una cabina, si segna una croce e poi basta. Al resto ci pensano i politici di professione.

9. *Il capo dello Stato, custode e tutore della Costituzione*

Un altro segno della arretratezza della nostra Costituzione sul piano democratico è costituito dalla configurazione dell'organo capo dello Stato.

Intanto da un punto di vista democratico radicale è da contestare la stessa necessità di un capo dello Stato [6]. Se il popolo è sovrano, come proclama la Costituzione nell'art. 1, se cioè, almeno in principio, entro la comunità statuale il popolo è il soggetto superiore ad ogni altro, come si giustifica l'esistenza del capo dello Stato, il quale, proprio perché capo, almeno dal punto di vista formale, della dignità e degli onori, è l'organo superiore ad ogni altro? In tal modo la comunità statuale ha due soggetti sovrani, due capi. A rigore, se il Parlamento è l'organo rappresentativo del popolo sovrano, posto che vi è necessità di far assumere simbolicamente ad un solo uomo la figura di capo della comunità statuale, questo uomo non potrebbe essere che il Presidente dell'assemblea parlamentare la quale dovrebbe appunto essere unica, e non bicamerale, per rappresentare l'unico popolo sovrano.

In secondo luogo il capo dello Stato storicamente era il re, che derivava i suoi poteri, come si diceva, da Dio (ed era un modo mistico per dire che non derivava i poteri dal popolo o da chicchessia in terra: e questa naturalmente era la cosa che interessava ai re e alle classi rappresentate dai re). Tutto il

processo storico ha obbedito alla tendenza di una continua e progressiva spoliazione dei poteri del re, fino a ridurlo ad una figura decorativa e simbolica, come accade oggi nelle democrazie scandinave, e, in parte, in Gran Bretagna. A capo dell'esecutivo in particolare, e cioè di tutto l'apparato amministrativo e militare, sta il governo responsabile verso il Parlamento (oppure nelle repubbliche presidenziali come gli USA il presidente della repubblica eletto dal popolo), non più il capo dello Stato. Le funzioni di capo dello Stato quindi sono residuali e simboliche e proprio per questo possono essere affidate ad uno degli organi costituzionali attivi, senza necessità di creare una apposita figura: anzi, vale la pena di ripeterlo, la logica interna vorrebbe che nel sistema parlamentare le funzioni di capo dello Stato venissero affidate al Parlamento, e per esso al suo presidente, come organo direttamente rappresentativo del popolo sovrano.

Ma la Costituzione italiana non solo ha mantenuto la figura del Capo dello Stato, le ha attribuito anche poteri eccezionalmente vasti ed incisivi.

La Costituzione disegna un organo singolare. Il presidente della Repubblica non approva le leggi, però può rinviarle alle Camere con messaggio motivato (salvo l'obbligo di promulgarle definitivamente dopo la seconda approvazione delle Camere) (art. 74), cioè indirettamente partecipa alla funzione legislativa. Nomina cinque giudici della Corte costituzionale (art. 135), e cioè può influenzare la composizione dell'organo che controlla la costituzionalità delle leggi. Il presidente della Repubblica non è organo giudicante, però presiede il Consiglio superiore della Magistratura (art. 104), l'organo dirigente del potere giudiziario in quanto apparato (concorsi, nomine, trasferimenti, sanzioni disciplinari, ecc.). Il presidente della Repubblica non è il capo dell'apparato esecutivo, però dà forma a tutti gli atti più importanti dello Stato e cioè in qualche modo acquista potere rispetto a questi atti; comanda le Forze armate e presiede il Consiglio supremo di difesa (art. 87) e cioè di bel nuovo ha per lo meno influenza sulle Forze armate; autorizza la presentazione dei disegni di legge del governo, emana i decreti legge, i decreti legislativi e i regolamenti, e quindi conosce preventivamente tali atti e può in qualche modo, se non altro in forza di consigli autorevoli, condizionarne il contenuto. Il presidente della Repubblica nomina il Governo e scioglie le Camere, e quindi, per quanto poi il Governo debba godere la fiducia delle Camere e lo scioglimento di queste deve essere controfirmato dal presidente del Consiglio e quindi è impensabile possa essere deciso contro tutte le principali forze politiche, il presidente ha voce decisiva

sia nella formazione del Governo che nella vita del Parlamento. Più in generale la regola generale per cui tutti gli atti del presidente della Repubblica debbono essere controfirmati dal ministro proponente (art. 89), nel mentre sembra sancire un controllo generale del Governo verso il presidente della Repubblica, riafferma contemporaneamente un potere generale di controllo del presidente della Repubblica verso il Governo e quindi verso l'apparato dello Stato. Il presidente della Repubblica, anche se non è organo attivo di impulso e di direzione, ha comunque tutti i poteri costituzionali per conoscere preventivamente tutti gli atti dello Stato, influenzarli e condizionarli.

In conclusione questo organo che non è vertice di nessun potere specifico, è parte invece, e spesso determinante, di tutti i poteri *nello stesso tempo*. Stando alla lettera della Costituzione è l'organo che ha i poteri più numerosi; in potenza è il più forte di tutti, perché, una volta eletto, può condizionarli tutti.

Nella realtà, di fronte ad una solida maggioranza parlamentare e quindi ad un Governo sicuro e costante, i poteri del capo dello Stato cedono e divengono tutti formali, comunque secondari. Il capo dello Stato, in quanto organo derivato (che non viene eletto direttamente dal popolo ma dal Parlamento), non ha un diretto seguito politico, come hanno i partiti in Parlamento, non può quindi opporre alcuna forza politica organizzata ad una solida e decisa volontà presente in Parlamento e al Governo. Ma proprio in questo consiste il suo ruolo essenziale; di essere e divenire arbitro quando la lotta di classe, scardinando il potere borghese, rende fragile e debole la maggioranza parlamentare, incerto e irresoluto il Governo. E' allora che tutti i poteri potenziali e dormienti del capo dello Stato riacquistano di colpo il loro peso e la loro incisività [7].

E' chiaro dunque che la funzione e il significato dell'organo capo dello Stato non si spiegano con la sommatoria, col numero e l'estensione dei poteri attribuitigli in Costituzione; nella realtà le cose stanno all'inverso, è la funzione essenziale e complessiva dell'organo che spiega i singoli poteri a lui attribuiti. Il capo dello Stato è rimasto in tutte le Costituzioni borghesi dell'Europa, nonostante la sua perdita spesso quasi totale di potere, perché esso deve impersonare l'unità e la continuità dello Stato oltre e nonostante le divisioni dei partiti e le lotte politiche. Egli è il punto fermo entro il mutevole corso della lotta, simboleggia e incarna il momento della stabilità e della continuità dell'apparato contro i movimenti sociali che sconvolgono continuamente la società e si riflettono inevitabilmente negli organi rappresentativi e quindi sul Governo eletto da questi ultimi; poiché secondo l'ideologia

dominante la società è impensabile senza lo Stato, egli, difendendo e impersonando l'unità e la continuità dello Stato, simboleggia e incarna l'unità e la continuità della società, diventa il garante della esistenza stessa della società.

Ecco perché l'organo capo dello Stato è sempre monocratico, formato da una sola persona, perché solo essendo uno può impersonare l'unità e la stabilità contro le divisioni. Ecco perché il capo dello Stato in genere dura in carica molti anni (in Italia in particolare sette, una eternità di fronte alla vita media dei governi, minore di un anno). Ecco perché il capo dello Stato deve essere fuori della lotta politica quotidiana, deve essere e apparire imparziale: solo così può acquistare l'autorità di ultimo baluardo contro il disordine, solo in tal modo si legittima il suo intervento eccezionale nelle crisi, come voce imparziale che incarna gli interessi della nazione contro le passioni contingenti. Ecco perché il capo dello Stato è irresponsabile, politicamente e penalmente (tranne casi estremi e improbabili, come accade nella nostra Costituzione: art. 90).

Nasce così il mito del capo dello Stato tutore e custode della Costituzione.

Ma che cosa significa garantire la continuità e l'unità dello Stato? Significa garantire la saldezza, unità, efficacia e continuità dell'apparato monopolizzatore della forza che il capitale si è creato per governare la società del capitale. E poiché i poteri del capo dello Stato divengono veri, vitali e incisivi quando lo Stato entra in crisi, quando appunto contro il pericolo della sua disintegrazione la funzione di garanzia della unità e continuità assegnata al capo dello Stato deve farsi valere concretamente; poiché lo Stato è organicamente legato al capitale e quindi crisi dello Stato significa crisi del capitale, il custode della Costituzione non può che difendere il capitale difendendo lo Stato, non può che opporsi alla classe operaia, unico soggetto storico che può mettere in pericolo il capitale e il suo Stato. Il capo dello Stato, qualunque capo dello Stato, è inevitabilmente il centro della reazione, perché a questo lo spinge irresistibilmente la sua funzione di difensore della continuità dello Stato, e cioè del capitale. Che Ludendorff abbia chiamato Hitler al potere affossando la Costituzione democratica di Weimar nella Germania del 1933, che il re Vittorio Emanuele abbia chiamato Mussolini al governo legittimando il fascismo, non sono accidenti della storia, ma fatti organicamente necessitati.

Proprio perché questa è la funzione essenziale di qualunque capo dello Stato, la nostra Costituzione non solo ha voluto

l'esistenza dell'organo capo dello Stato, ma ha voluto dotarlo di molti poteri. In questo si svela la sua arretratezza anche dal punto di vista democratico-borghese, la sua paura del futuro, la sua insicurezza rispetto alle lotte di classe. In altri paesi, come nella IV Repubblica francese (ma non certo nella V attuale), come nella Repubblica federale tedesca, la Costituzione ha attribuito al capo dello Stato poteri molto meno estesi e incisivi. Saggiamente la nostra Costituzione borghese ha voluto, per quanto è possibile farlo sul piano legale, premunirsi rispetto al futuro, ad un futuro incerto e insicuro per il capitale. Il capo dello Stato doveva avere ed ha ottenuto tutti i poteri sufficienti e necessari per far fronte a qualsiasi crisi. Il patto costituzionale che ha al centro la difesa della libertà del capitale e del suo Stato ha creato gli strumenti legali di autodifesa. Nessuna meraviglia dunque se di elezione in elezione, aggravandosi la crisi e la incertezza del capitalismo, la lotta per l'elezione del capo dello Stato diventa sempre più serrata e drammatica. L'organo capo dello Stato è la chiave di volta del sistema, la borghesia deve assolutamente e disperatamente ottenere che a questa carica vada l'uomo giusto, affinché il meccanismo sapiente non venga inceppato, nel momento in cui servirà, da incertezza, incapacità, insipienza, irresolutezza, e peggio ancora tradimento (per il capitale) da parte dell'uomo che *pro tempore* ricopre la carica.

10. *L'indipendenza e autonomia dell'ordine giudiziario*

Infine la arretratezza della nostra Costituzione sul terreno democratico si verifica e si ritrova a proposito dell'ordine giudiziario.

«I giudici sono soggetti soltanto alla legge» (art. 101). Generalmente in questo articolo si vede la consacrazione del principio di indipendenza del potere giudiziario, e cioè il fatto che i giudici non sono soggetti né al Parlamento né alla Pubblica amministrazione né a qualsiasi altro potere.

Ma in primo luogo si dimentica che non esiste solo un problema di indipendenza esterna, verso i soggetti esterni al potere giudiziario, ma anche una indipendenza interna, per cui i singoli giudici, a differenza dei burocrati, non dovrebbero sottostare a regole informate al principio di gerarchia, o comunque a controlli di altri giudici tali da instaurare un rapporto tra i diversi giudici da superiore a inferiore. E' noto in pratica quale scempio si sia fatto e si faccia di questo principio. La organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, che pure per la Costituzione è un giudice, è informata tutt'al contrario al più rigido principio di

gerarchia tra titolare dell'ufficio e suoi sostituti e aiuti, tra procure generali e procure della Repubblica; il Consiglio superiore della magistratura ha poteri così ampi e generici nella tutela del prestigio e del buon nome dell'ordine giudiziario, che si ritiene ammissibile sindacare e censurare l'ideologia che trasparirebbe dalle sentenze di determinati giudici; la Cassazione ha una serie impressionante di poteri tali da assumere di fatto la posizione e la figura di giudice sopraordinato agli altri giudici.

In secondo luogo la proclamazione che i giudici sono soggetti soltanto alla legge comporta che i giudici diventano e sono indipendenti anzitutto rispetto al popolo. E in effetti lo stesso articolo 101 dice: «La giustizia è amministrata in nome del popolo», cioè la giustizia non è amministrata direttamente dal popolo, e neppure da suoi rappresentanti elettivi, ma è amministrata in suo nome. Vi è una sorta di rappresentanza necessaria del popolo: il popolo, come il bambino, di per sé è incapace di amministrare la giustizia, anche se la giustizia è un suo affare; quindi i giudici, come i tutori, la amministrano in suo nome.

La elettività dei giudici è stata storicamente ed è ancora in certi paesi caratteristica delle società democratiche. La nostra Costituzione volta le spalle a questa tradizione e a questa esigenza democratica elementare, proclama al contrario che «i giudici sono soggetti soltanto alla legge» e cioè non possono essere eletti (altrimenti sarebbero soggetti agli elettori) e conferma nell'art. 106: «Le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso».

Nell'art. 102 la Costituzione si ricorda del popolo: «La legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia». Quindi il popolo «partecipa»: cioè non giudica direttamente, ma partecipa al giudizio; in ogni caso la legge «regola i casi e le forme», cioè la Costituzione anzitutto non garantisce direttamente ma rimette questa eventuale partecipazione alla discrezione della maggioranza parlamentare, la partecipazione del popolo alla amministrazione della giustizia non fa parte del patto costituzionale; in secondo luogo la dizione della Costituzione conferma che il popolo non partecipa sempre ma al contrario solo in alcuni casi, quelli previsti e rimessi all'arbitrio del legislatore, cioè la Costituzione conferma la posizione secondaria del popolo nella amministrazione della giustizia rispetto ai giudici nominati per concorso. Nella pratica, come ognuno sa, i cittadini, ma solo quelli *istruiti*, e cioè in pratica solo i borghesi e i piccoli borghesi, partecipano come giurati alle Corti di Assise e di Assise di Appello, cioè partecipano, diretti da un

magistrato ordinario, solo ad alcuni processi penali, sia pure i più importanti.

Come non possono essere eletti, così i giudici non possono essere revocati dal popolo, né essere chiamati a rendiconto. L'unico organo abilitato a questo è il Consiglio superiore della Magistratura, composto per due terzi da magistrati (per di più oggi, in base alla legge di attuazione che prevede un meccanismo elettorale truffaldino, dai magistrati più alti e quindi più reazionari), cosicché si riconferma il principio per cui l'apparato statale si autoamministra, è un corpo separato e indipendente rispetto al popolo. La Costituzione si preoccupa di garantire l'indipendenza dell'ordine giudiziario, non solo rispetto al legislativo e all'esecutivo, come esige il principio di divisione dei poteri, ma anche rispetto al popolo, come esige il principio generale e la natura essenziale dello Stato.

A completare l'arretratezza democratica della nostra Costituzione su questo terreno sta l'art. 24, che proclama solennemente: «Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione». Sembra una garanzia straordinaria e una eccezionale concessione, ed invece è la proclamazione in forma ipocrita che la giustizia *non* è gratuita, tanto è vero che solo ai non abbienti ecc. D'altra parte anche l'istituto del gratuito patrocinio è cosa così risibile in pratica che la garanzia costituzionale anche per i non abbienti si traduce in una beffa.

Così, e non poteva essere diversamente in una società capitalistica e quindi in una Costituzione che correttamente riflette e organizza tale società, ritroviamo nella Costituzione quello che tutti in realtà sanno: chi ha soldi può difendersi (e offendere) in giudizio, chi non ne ha si arrangi[8].

11. *Valore e limiti invalicabili di una democrazia avanzata*

Questi sono alcuni aspetti della nostra Costituzione che ne denunciano l'arretratezza sul terreno democratico. Non bisogna trarne però illazioni false. Quand'anche alcuni o tutti quei momenti istituzionali maggiormente democratici, che via via, per opposizione con le vigenti norme costituzionali, sono stati prima rapidamente mostrati, venissero inseriti nella Costituzione della nostra come di qualsiasi altra società fondata sul modo di produzione capitalistico, non per questo verrebbero meno le caratteristiche essenziali dello Stato borghese illustrate nel capitolo secondo.

Del resto ci convince di questa verità la stessa esperienza storica, perché esistono altre democrazie borghesi in cui se non tutti molti di quegli elementi prima detti sono presenti e operanti, e non per questo tali democrazie si differenziano profondamente dalla nostra. Anzi, per certi versi la realtà dei rapporti di forza tra le classi si prende la rivincita sulle istituzioni costituzionali. La forza, la compattezza, la storia e la tradizione della classe operaia italiana hanno reso in pratica il nostro ordinamento più democratico, nonostante la arretratezza della Carta costituzionale, di molti altri che pure presentano aspetti costituzionali più avanzati. Così non mi pare che si possa sostenere che la democrazia in USA è più avanzata di quella italiana, nonostante la elettività di molti giudici, la revocabilità (sulla carta) di molti eletti in alcuni Stati, la responsabilità politica del presidente degli USA [9]; ugualmente la democrazia della Germania federale, nonostante i minori poteri del capo dello Stato, la previsione delle inchieste parlamentari di minoranza e la istituzione del commissario parlamentare presso le Forze armate, nel suo pratico e complessivo funzionamento non è certo più avanzata della nostra.

I meccanismi costituzionali non vanno sopravvalutati. Ciò che li rende vivi e vitali sono i rapporti di forza tra le diverse classi. Il migliore meccanismo costituzionale non può nulla contro la disgregazione della società, il peggiore può ugualmente essere piegato ad esiti democratici avanzati dalla forza delle classi popolari, le uniche interessate ad una democrazia la più radicale possibile. Vi è comunque un limite invalicabile: il capitale. Se la democrazia coesiste col capitale, allora diventa inevitabilmente democrazia del capitale, sistema politico coerente con le leggi e le esigenze dello sviluppo capitalistico,e proprio per questo diventa una democrazia apparente, di cui esiste la forma vuota di sostanza; se invece la spinta democratica per essere coerente con i bisogni e le esigenze delle masse non arretra di fronte alla verità, allora deve scontrarsi con la libertà del capitale e deve distruggerla. Non vi sono vie intermedie.

Se anche, per ipotesi astratta e puramente argomentativa, venissero introdotti nella Costituzione italiana tutti o quasi tutti quegli elementi che, correggendo la sua arretratezza sul piano democratico, la rendessero radicale (e per esempio venisse introdotta un'unica assemblea parlamentare agile e funzionale, dotata di effettivi poteri, i cui membri fossero revocabili; venisse decisa la abolizione dell'organo capo dello Stato o la sua riduzione a figura puramente simbolica, la introduzione delle inchieste parlamentari di minoranza, la istituzione dei commissari

popolari con poteri di controllo su tutti gli atti della pubblica amministrazione, la elettività e revocabilità dei giudici e così via), ebbene tutti questi aspetti democratici si scontrerebbero immediatamente col potere economico del capitale, autonomo e indipendente rispetto alla società, e questo potere non tarderebbe, anzi fin dall'inizio metterebbe all'opera tutti quegli strumenti che già oggi con efficacia gli permettono di controllare, svuotare e guidare le elezioni politiche. Così, se resta il dominio del capitale (e finché non lo si abolisce, sostituendolo con altro modo di produzione, questo dominio è invincibile, perché fondamento di tutta la società), l'unica assemblea elettiva verrebbe ugualmente dominata da partiti asserviti al capitale, i giudici verrebbero eletti e revocati così come suggeriscono i partiti, i giornali, le organizzazioni finanziate dal potere economico, i commissari popolari sarebbero quelli che propone il potere economico, e così via.

Sull'altro versante però non è un caso che in nessuno Stato borghese si è instaurato, anche solo sul piano formale, un regime di democrazia radicale, e che in tutti, dove più dove meno, dove su un aspetto dove su un altro, rimangono tenacemente molti aspetti di arretratezza democratica. Non è un caso in specie che nel nostro ordinamento vi siano quegli aspetti di arretratezza prima mostrati. Il capitale, se può, non ama giocare col fuoco; se può, cerca di chiudere quanti più varchi possibile alla iniziativa popolare. Cede solo se costretto, e solo allora ricorre a strumenti indiretti per riaffermare il suo dominio istituzionale, con la consapevolezza che è un gioco pericoloso, che non sempre riesce o non sempre riesce pienamente. Perché per quante pressioni ideologiche, ricatti, mistificazioni, menzogne vomitino i suoi giornali e il suo apparato di persuasione, non sempre le masse popolari si lasciano convincere e incantare dai suoi ragionamenti e dalle sue esigenze. In questi casi il potere capitalistico è costretto a pagare dei prezzi, a fare dei compromessi per lui dolorosi. Meglio quindi, finché è possibile, chiudere preventivamente queste possibilità di espressione della forza delle masse popolari, meglio costruire preventivamente un meccanismo costituzionale che riduca al minimo i varchi al diretto intervento del popolo.

In definitiva, se da un lato gli istituti democratici avanzati di per sé non bastano a vincere il capitale, e possono essere riassorbiti dallo Stato borghese senza danno eccessivo per il dominio capitalistico, che li svuota dall'interno e li rende puramente formali, apparenti; dall'altro lato però gli istituti di democrazia costituiscono un permanente pericolo per il dominio del capitale: lo costringono anzitutto a compromessi sfavorevoli, e, quel che è

peggio, aprono possibilità continue alla iniziativa delle masse, permettono la organizzazione e la maturazione politica delle classi subalterne, e per questa via sono il terreno più avanzato possibile per la organizzazione e preparazione della rivoluzione socialista. La classe operaia ha un interesse vitale a che la Costituzione sia la più avanzata e democratica possibile, la più radicale: di per sé la democrazia più radicale non elimina il dominio del capitale, ma è lo strumento istituzionale più favorevole per preparare la sua sconfitta.

12. *La sinistra all'Assemblea costituente e la vittoria del costituzionalismo borghese contro la democrazia*

Sotto questo aspetto è segno di straordinaria miopia politica, incapacità e idealismo impotente il fatto che i partiti operai nella Assemblea costituente abbiano impegnato i loro migliori esponenti e le loro maggiori energie nella elaborazione e stesura della prima parte della Costituzione, quella programmatica, che è inquinata quasi in ogni suo momento di ideologia vuota e infeconda, e molte volte si limita a vane promesse e gratuiti propositi; e abbia invece del tutto trascurato la seconda parte, quella che disegnava l'apparecchio istituzionale dello Stato, la parte in realtà più importante e decisiva, perché attraverso di essa si sarebbe sancito quanta iniziativa delle masse veniva ammessa dallo Stato. L'istinto sicuro della borghesia ha lasciato alle sinistre cattoliche (i Dossetti, La Pira) e ai socialisti e comunisti la parte ideologica e fumosa, la confezione delle speranze e delle illusioni, e si è riservata per sé la parte corposa, effettiva, essenziale, la configurazione dello Stato come apparato di dominio. Su questo piano le sinistre, tanto loquaci e appassionate quando si trattava di disquisire sul diritto al lavoro, sulla famiglia, sulla partecipazione dei lavoratori, sulle società intermedie, sulla persona umana e i diritti immortali dell'uomo, sono state singolarmente povere e timide, tributarie del vecchio costituzionalismo liberale e subordinate ai giuristi borghesi [10]. Il risultato è una prima parte piena di promesse e belle parole (e pure spesso singolarmente e ironicamente vera, a dispetto delle intenzioni, come vedremo), e una seconda parte precisa e puntuale, ma tutta a vantaggio del dominio statuale e tutta chiusa verso l'iniziativa popolare. Una Costituzione, contro il mito diffuso a piene voci da anni, arretrata proprio sul terreno che si era scelto, la democrazia. Se la vita politica di questi trenta anni ha visto, accanto a ripetuti e tenaci tenta-

tivi reazionari, grandi momenti democratici di lotta, ciò è merito non della Costituzione, ma della forza e maturità della classe operaia e dei suoi alleati.

1. I limiti di età per l'elettorato attivo e passivo per la Camera e il Senato sono quelli vigenti nel momento in cui scrivo. Va ricordato che è in corso di approvazione una legge di revisione costituzionale che abbassa tali limiti di età.

2. Le commissioni di inchiesta istituite col voto di minoranza sono previste dall'art. 4 della GrundGesetz della RFT. Sulle inchieste di minoranza in Germania (e sulla storia di questo istituto, la cui prima proposta risale a Max Weber) vedi A. PACE, *Il potere d'inchiesta delle assemblee legislative*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 125. Va ricordato però che la minoranza può imporre l'inchiesta, ma la commissione d'inchiesta è pur sempre dominata dalla maggioranza parlamentare del momento. L'istituto è stato recepito da alcuni statuti regionali (art. 18 Lombardia; 22 Marche; 34 Toscana; 45 Umbria).

3. I regolamenti richiamati nel testo sono il regolamento per gli istituti di prevenzione e pena approvato con R.D. 18 giugno 1931 n. 787, e il regolamento di disciplina militare approvato con D.P.R. 31 ottobre 1964. Quest'ultimo in particolare è assolutamente anomalo e a mio avviso del tutto incostituzionale: infatti esso è stato emanato dal presidente della repubblica visto il parere del ministro della difesa, senza citare la norma di legge che lo autorizza (il regolamento di disciplina è ricordato incidentalmente nell'art. 38 codice militare penale di pace, ma anche ad ammettere che questo articolo è la base legislativa della potestà regolamentare, resta il fatto che l'art. 52 della Costituzione dice: «[...] Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge» e quindi pone in materia una riserva di legge, sia pure relativa, cosicché non è ammissibile un regolamento che disciplini il modo del servizio militare se una previa legge non ha stabilito per lo meno i criteri di massima di tale disciplina).

4. Le regole costituzionali della Quinta Repubblica francese ricordate nel testo sono riportate e commentate in tutti i manuali di diritto costituzionale francese. Vedi per tutti M. DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnelle*, Paris, Presses universitaires de France, 1973, II, pp. 289 e 313.

5. Le norme-capestro che spogliano il parlamento in seduta comune dei suoi poteri a vantaggio della Commissione inquirente sono contenute nei regolamenti parlamentari sui giudizi d'accusa del 14 e 21 luglio 1961. Sulla incostituzionalità di tali norme vedi per tutti MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1969, vol. II, 1328. Per una analisi giuridico-costituzionale delle ultime vicende politiche che hanno reso attuale l'istituto delle responsabilità ministeriale, vedi *Magistratura, potere politico, giustizia politica*, vol. 23, 1974, di «Studi parlamentari e di politica costituzionale».

6. Vi sono ordinamenti senza capo dello Stato (ad es. oggi la Repubblica popolare cinese).

7. Per la tesi secondo cui i poteri del capo dello Stato diventano veri ed effettivi in periodi di crisi vedi ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in «Enc. dir.», Milano, Giuffrè, 1960, vol. VI.

8. La legge-base dell'ordinamento giudiziario è rimasta il R.D. 30 gennaio 1941 n. 12, anche se modificato in molte parti da leggi successive. Un raffronto tra il testo-base e le modifiche successive è contenuto nel codice sull'ordinamento giudiziario a cura di GALTERIO, Milano, Giuffrè, 1973. La norma che attribuisce ampi poteri al Cons. Sup. della Mag. a tutela del buon nome dell'ordine giudiziario è la seguente (art. 18 R.D. lgs. 31 maggio 1946 n. 511, che riproduce il vecchio art. 232): «Il magistrato che [...] tenga in ufficio o fuori una condotta tale, che lo rende immeritevole della fiducia e della considerazione di cui deve godere, o che comprometta il prestigio dell'ordine giudiziario, è soggetto a sanzioni disciplinari [...]». Il caso di magistrati inquisiti per l'ideologia riformista che traspare dalle loro sentenze è avvenuto nel '74 a danno di tre magistrati milanesi ed è stato ampiamente commentato dai quotidiani.

Sull'ordinamento giudiziario in Italia si possono vedere da ultimo: *L'ordinamento giudiziario* (a cura di A. Pizzorusso) Bologna, Il mulino, 1975; CANOSA e FEDERICO, *La Magistratura in Italia dal 1945 ad oggi*, Bologna, Il mulino, 1974. Fondamentale anche il libro già citato di NEPPI MODONA, *Sciopero, potere politico e magistratura, 1870-1922*, Bari, Laterza, 1969.

Gli articoli che disciplinano la composizione delle giurie delle Corti d'assise e di assise d'appello (per le quali è richiesto rispettivamente il titolo di scuola media di primo grado e di scuola media di secondo grado: cioè sono esclusi più del 70% della popolazione adulta) sono gli articoli 9 e 10 della L. 10 aprile 1951 n. 287.

9. Sulla elettività dei giudici negli USA vedi A. e S. TUNC, *Le Système constitutionnel des Etas-Unis d'Amerique*, Paris, éditions Domat, 1954, vol. II, 252. Sul *recall* (revoca prevista in alcuni Stati della federazione verso gli eletti, soprattutto delle assemblee legislative, ma pochissimo praticata) vedi sempre A. e S. TUNC, *op. cit.*, p. 116. Vedi anche S. VOLTERRA, *L'indipendenza del giudice negli Stati Uniti d'America*, Milano, Giuffrè, 1971.

10. Sul comportamento della sinistra all'Assemblea costituente vedi PETTA, *Ideologie costituzionali della sinistra in Italia*, in questa collana, Roma, Savelli, 1975.

Una documentazione sui lavori della Assemblea costituente, parziale ma utile e facilmente accessibile, in *L'Assemblea costituente*, a cura di M. Lichtner, Roma, Editori Riuniti, 1974.

V

Costituzione italiana e ideologia borghese

1. *Le promesse della Costituzione*

In questo capitolo esamineremo la Costituzione italiana nel suo rapporto con l'ideologia. A questo fine possiamo dividere il testo della Costituzione in tre parti.

Una prima parte comprende le regole con cui la Costituzione struttura nelle sue grandi linee l'ordinamento giuridico italiano. Si tratta di norme che determinano poteri, doveri, obblighi, diritti, ecc. Sulla loro base è possibile dire che cosa si può o non si può fare, che cosa si deve o non si deve fare. Sarà poi questione di maggiore o minore precisione e chiarezza di tali norme, di interpretazione in una piuttosto che in altra direzione, di sviluppo delle regole costituzionali attraverso le leggi ordinarie che ne chiariscono il senso e la portata; di regole rimaste sulla carta (art. 46: «... la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla cogestione delle aziende») o di regole tradite nella sostanza dallo sviluppo legislativo (art. 53: «Il sistema tributario è informato a criteri di progressività»; è noto invece come in Italia prevalgono nettamente le imposte indirette, e quindi il sistema tributario nel suo complesso non solo non è progressivo, ma è regressivo: proporzionalmente i poveri pagano più dei ricchi). In ogni caso però discutiamo di regole, di criteri di comportamento cioè abbastanza precisi e definiti da permettere di concludere: è necessario comportarsi in questo modo. Questa è la Costituzione in senso proprio, cioè il complesso normativo che sta a base di tutto l'ordinamento e lo riassume nelle sue caratteristiche principali.

Vi è poi una seconda parte, in cui il testo della Costituzione di per sé non dispone nulla, non ha alcuna efficacia normativa. In questa parte la Costituzione indica degli obiettivi, molto generici, dei programmi molto vaghi, e impegna il legislatore a dare corpo a

tali obbiettivi, a renderli possibili e concreti attraverso leggi specificne.

Art. 3: « ... E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Come? attraverso quali strumenti? la Costituzione non lo dice. Di per sé questo articolo non ha alcuna efficacia normativa, al più serve per interpretare altre norme, ma esso, considerato per quel che dice e vuole, non impone e non attribuisce né obblighi né diritti né qualsiasi altra posizione giuridicamente significativa.

Lo stesso discorso vale per l'art. 4 («La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto»), l'art. 9 («La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione»), l'art. 31 («La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose. Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo»), l'art. 32 («La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti»), l'art. 52 u.c. («L'ordinamento delle forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica»), ed altri.

In tutte queste formulazioni è presente in modo sottile e mascherato un momento mistificatorio e ideologico molto forte. Infatti di per sé tali «norme» sono solo una dichiarazione di buone intenzioni, la proclamazione che la Costituzione fa suoi e consacra alcuni valori fondamentali della società moderna (la salute, il paesaggio, la previdenza sociale, l'eguaglianza sostanziale, ecc.). Ma questa ricezione avviene in modo così generico che in pratica le eventuali leggi, le quali concretamente tutelano (o dovrebbero tutelare) il paesaggio, la salute, la sicurezza del lavoro, ecc., possono disporre come meglio credono. Nella Costituzione non c'è che il titolo di tali leggi, non esiste neppure un principio di disciplina minima che costituisca effettivo vincolo per il legislatore e garanzia costituzionale per i cittadini. Per cogliere la cosa in modo corposo: immaginiamo che la Costituzione, anziché disciplinare nell'essenziale i diritti di libertà, si limitasse a dire: la Repubblica riconosce e garantisce i diritti di libertà personale, domiciliare, di circolazione, di

riunione, ecc.; in concreto a garantire tali diritti starebbero le leggi ordinarie, non più il patto fondamentale, cosicché diritti di libertà personale, di domicilio ecc. sarebbero lasciati all'arbitrio della maggioranza e solo per beffa si potrebbe dire che sono costituzionalmente garantiti. Proprio questa invece è la situazione rispetto a quei valori prima elencati, che la Costituzione si limita a nominare come degni di tutela. Il legislatore in realtà è sovrano e può riempire questi gusci vuoti della Costituzione di ogni contenuto. Come effettivamente sarà tutelato in concreto il paesaggio, la salute, la previdenza ecc., questo si ricaverà non dalla Costituzione, neppure nelle grandi linee, ma dalle leggi volta a volta in vigore. Col risultato che tutte le discipline diventano conformi a Costituzione, le buone come le cattive, le efficaci come le inefficaci, quelle complete come quelle parziali e lacunose. Con questo risultato ancora (e qui sta il momento ideologico): che chiunque è libero di affermare e sostenere che le discipline effettivamente vigenti rispondono o al contrario non rispondono affatto alla volontà della Costituzione cosicché da un lato la Costituzione è esclusa dalle critiche, è al di sopra della mischia, viene fatta salva, conserva la sua santità; dall'altro lato, e per conseguenza, la Costituzione molto a buon mercato guadagna titoli di merito del tutto immeritati, perché tutti, dicendo cose opposte, si rifanno però ad essa, e cioè nel disaccordo sono però d'accordo nel porla come termine fisso di paragone e come punto fermo; infine la Costituzione diviene vieppiù la buona legge che provvidamente si preoccupa del benessere e della felicità di tutti, se ciò non accade è solo per colpa del cattivo legislatore che non la esegue fedelmente; così lo Stato borghese si scinde, recita due parti, getta in pasto alla critica la cattiva (il legislatore ordinario) per salvare e santificare la buona (la Costituzione), per scindere il contingente dall'essenziale, il duraturo dal transitorio, il fine (buono) dal mezzo (inadeguato) e in tal modo per scindere se stesso, la sua esistenza e la sua validità, dalla contingente, cattiva e deludente realizzazione pratica. Se oggi le cose non vanno bene non è colpa della Costituzione, dello Stato, ma del cattivo legislatore. Ma il legislatore passa, è contingente; la Costituzione, lo Stato, invece sono perenni. Dunque la critica al contingente, alla cattiva realizzazione, non deve investire il fondamento, l'essenziale, il duraturo (e cioè la Costituzione, e cioè lo Stato in generale).

Questa è la mistificazione sottile che si compie giornalmente in nome della Costituzione: la si può compiere proprio perché la Costituzione si presenta in realtà, in queste parti, come vuoto, come parola, come apparenza verbale, e quindi può essere e

viene riempita di ogni contenuto, come meglio piace. In tal modo, con un mezzo semplice e volgare, la Costituzione accresce e perpetua la sua fama. E' un re nudo, ma tutti dicono che è vestito.

2. *L'Italia fondata sul lavoro*

C'è infine una terza parte che si innesta e si intreccia con la seconda, in cui la mistificazione diventa piena e totale, in cui è l'ideologia a celebrare i suoi trionfi. In questa parte della Costituzione non c'è regola giuridica che prescrive (come nella prima), non c'è programma che chiama il legislatore alla pratica attuazione (come nella seconda), ma c'è il tentativo in positivo di ricostruire la società come società armoniosa, c'è il suggerimento di intendere e interpretare tutta la Costituzione come edificio in sé perfetto e conchiuso al cui interno e col cui aiuto è possibile venire a capo di tutte le miserie e le contraddizioni della società.

Questo tentativo ideologico della Costituzione di offrire di se stessa una immagine tendenziosa (in senso etimologico: secondo una tendenza), per un verso è puro imbroglio, pura mistificazione; è un coprire con frasi belle una realtà dura e crudele; è uno spacciare una società fatta di sfruttamento e di oppressione, come è quella capitalistica, per una società libera e armoniosa. Per un altro verso è reale tentativo di superare le contraddizioni, è ideologia che si fa realtà, che genera tendenze sociali e rapporti sociali conformi a sé. La realtà resta incompresa e mistificata, come in ogni ideologia, ma l'ideologia non è pura apparenza, non è pura espressione verbale, ma processo sociale che si traduce in effettivi comportamenti sociali. Questi due aspetti sono talvolta inestricabilmente intrecciati nello stesso articolo della Costituzione, sicché solo l'analisi li tiene distinti.

La mistificazione comincia dall'inizio. Art. 1: «L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro». La Costituzione proclama che il valore fondamentale dell'ordinamento repubblicano è il lavoro [1]. Quanta ironica e amara e paradossale verità, inavvertita dai costituenti, c'è in questa proclamazione! Effettivamente la Repubblica italiana si fonda sul lavoro di milioni di schiavi salariati. E' il loro lavoro la spina dorsale, il cuore, la garanzia della vita della società, giorno per giorno. E' sullo sfruttamento del lavoro salariato che lo Stato fonda il suo esercito e la sua polizia, i magistrati i loro stipendi, i funzionari della Pubblica Amministrazione i loro grandi e piccoli privilegi, i borghesi le loro ville e i loro divertimenti, i mille parassiti e speculatori i loro luridi guadagni.

La Costituzione giustifica e legittima in ogni sua parte che da questo lavoro fluisca e si disperda una immensa ricchezza in questa colossale e gigantesca macchina sociale, fatta di oppressione e di diseguaglianza. «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione (...) di condizioni personali e sociali» (art. 3): cioè ricchi e poveri, lavoratori e non lavoratori, capitalisti e operai, parassiti e sfruttati, tutti per la nostra Costituzione sono degni di eguale rispetto e tutela. La proprietà privata, l'iniziativa economica privata, l'apparato statale, sono altrettanti istituti portanti della società capitalistica che trovano nella Costituzione garanzia e sanzione. L'art. 1, proclamando che la Repubblica si fonda sul lavoro, ha giustamente proclamato fin dall'inizio che anche proprietà privata, iniziativa economica, apparato militare e burocratico, si fondano sul lavoro: e cioè tutto l'edificio economico, sociale e politico, riposa sul lavoro, sul lavoro salariato.

Ma questa è l'ironica e paradossale traduzione della proclamazione costituzionale, la sua sorprendente e sorprendentemente acuta e penetrante verità a dispetto delle intenzioni dei costituenti, contro le interpretazioni dei commentatori e degli apologeti. Giacché per tutti costoro l'art. 1 voleva e vuole significare ben altro. L'art. 1 per essi costituisce un titolo di vanto e di merito della nostra Costituzione, perché essa non mette al primo posto né la nobiltà di nascita, né la ricchezza, né la proprietà, ma il lavoro. Il lavoro è dunque il valore principale della nostra società, e i lavoratori per conseguenza debbono essere moralmente i primi tra tutti i cittadini, coloro che guidano e indicano la strada.

Si tratta di un nodo imbrogliato e intricato in cui il nocciolo di verità viene sepolto e stravolto da una selva di mistificazioni.

Anzitutto il lavoro viene assunto nella sua forma più astratta e generale, spoglia di ogni determinazione concreta. E' lavoro tanto dell'artigiano come dell'operaio, tanto del contadino come dell'impiegato, tanto dell'artista come dell'imprenditore. In tal modo, mettendo da parte e ignorando tutte le determinazioni particolari, storicamente determinate, tutti i lavori divengono egualmente degni di tutela e di valorazione. Così il lavoro del padrone, del capitalista, è altrettanto valido di quello dell'operaio. La Costituzione fa propria e consacra l'ideologia borghese per cui tra i diversi lavori vi è solo distinzione tecnica, non divisione sociale. Non c'è il lavoro di chi sfrutta e di chi è sfruttato, di chi comanda e di chi è oppresso, non c'è distinzione tra lavoro produttivo e lavoro improduttivo. La Costituzione li accetta tutti allo stesso modo e cioè accetta, garantisce e perpetua la divisione

sociale del lavoro. Nello stesso tempo, esaltando il lavoro astratto, il lavoro in generale, la Costituzione si accorda con l'essenza più profonda del lavoro in regime capitalistico, il suo essere lavoro indifferente rispetto alla qualità, e proprio per questo misurabile secondo la quantità. I diversi lavori, come contenuto del valore delle merci, diventano comparabili proprio perché vengono ridotti ad una caratteristica semplice che li accomuna tutti e li rende omogenei: il puro dispendio di energia fisica e nervosa. Questo processo non avviene per astrazione mentale, ma è processo reale che si afferma ogni giorno nel e attraverso il mercato. La categoria più semplice e generale della società capitalistica, la merce, si spiega col lavoro, col lavoro però astratto, in generale, privo di ogni determinazione qualitativa, e ridotto a pura quantità. La Costituzione anche in questo riflette correttamente la società del capitale, quando pone al vertice il lavoro astratto.

In secondo luogo la Costituzione, esaltando il lavoro come valore supremo della società italiana e come fondamento di tutto l'edificio sociale e costituzionale, suggerisce e sanziona l'idea che il lavoro, la fatica umana, è una costante di ogni società, è una schiavitù eterna, da cui l'uomo non si libererà mai. Poiché il lavoro salariato è il lavoro assolutamente dominante, e lo diventerà sempre più (il lavoro salariato scaccia ogni altro lavoro: cioè il capitale estende il suo dominio), la Costituzione proclama eterno il lavoro salariato, ed esalta come valore la schiavitù salariale, il lavoro sotto padrone, come dicono con efficacia e verità gli operai. Così la Costituzione pretende di convincere i lavoratori a rassegnarsi, a non sognare impossibili utopie, a non immaginare una società in cui con la scomparsa del lavoro salariato, del lavoro sotto padrone, scompaia in realtà lo stesso lavoro, ridotto dalle macchine e dal progresso tecnico ad una frazione sempre più piccola e secondaria della vita quotidiana di tutti. Il lavoro (salariato) è fatica, la Costituzione pretende che sia gioia; il lavoro è sofferenza, la Costituzione pretende che sia soddisfazione; il lavoro è umiliazione, la Costituzione pretende che sia affermazione di sé; il lavoro è un male che la storia passata, con la pochezza delle forze produttive a fronte dell'urgenza dei bisogni umani, ci ha tramandato, la Costituzione pretende che sia un bene eterno, il maggiore pensabile. La Costituzione, esaltando il lavoro, esalta il lavoro salariato, e in tal modo esalta e santifica lo sfruttamento capitalistico. L'art. 1 giustamente sta in testa alla Costituzione e ne riassume l'essenziale, è il corretto punto di partenza per ricostruire tutto l'edificio.

In terzo luogo la Costituzione sovrappone alla realtà capitalistica, che pure è costretta di necessità a riflettere e disciplinare in ogni sua parte (come abbiamo visto), una sua ricostruzione complessiva. Nell'art. 1 cerca di smentire e coprire quello che invece fa e dice negli altri 138 articoli, vuol far credere che a comandare non sia il capitale, ma il lavoro, non la legge del profitto, ma i bisogni umani, non il valore (la merce come valore) ma l'uomo.

Quando fa il suo mestiere, e cioè dà regola, la Costituzione riflette correttamente i reali rapporti della società capitalistica; quando pretende di caratterizzare la natura di questa società, di definirla scientificamente, la Costituzione si abbassa ad un volgare imbroglio, getta polvere negli occhi.

Ma proprio perché deve giustificare e definire una concreta, storica, esistente società, qualcosa di realmente caratterizzante di tale società filtra attraverso l'ideologia, si rivela nelle maglie della costruzione mistificante. Se non è il lavoro come l'intesero i costituenti e come lo proclamano gli apologeti a fondare l'ordinamento italiano, certamente è il lavoro salariato che sta alla base di tutta la ricchezza materiale prodotta e quindi di tutta la società. L'art. 1 è un singolare impasto di menzogna e di verità.

3. *La sovranità del popolo*

Questa mescolanza di verità e di falsità, di verità che si manifesta attraverso la ricostruzione ideologica (e perciò falsa), pervade anche il II comma dell'art. 1 (il quale giustamente, come il più complesso e contraddittorio, sta alla testa della Costituzione di una società così complessa e contraddittoria come quella capitalistica dell'Italia di questi anni).

«La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione». La sovranità viene negata nel momento stesso in cui viene affermata. «Nelle forme e nei limiti» significa che il popolo è sovrano finché rispetta le parti essenziali della Costituzione, finché rispetta cioè l'ordinamento capitalistico sancito in ogni parte dalla Costituzione, finché cioè non pretende di esercitare la sua sovranità sulle uniche questioni veramente importanti, l'organizzazione della produzione e l'organizzazione politica conforme a tale organizzazione economica.

L'art. 138, a parte le rigide garanzie da esso previste per cui le revisioni della Costituzione sono possibili solo quando tutte le classi principali della società sono d'accordo (rinnovando in tal modo l'iniziale patto costituzionale), è comunque un'arma per

migliorare e integrare l'esistente edificio costituzionale, non per sovvertirlo. Giustamente i migliori commentatori della Costituzione hanno chiarito che non esiste un solo limite alla revisione della Costituzione, quello contenuto nell'art. 139 («La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale»), ma che oltre, a questo esplicitamente previsto altri ne esistono impliciti, e si riassumono nell'assetto politico e sociale fondamentale esistente. Di questo assetto l'esistenza e la libertà del capitale, come l'esistenza e la potenza dello Stato, sono i cardini principali. Il popolo dunque è sovrano purché non metta in discussione la libertà del capitale e la potenza dello Stato. Sovrano significa superiore ad ogni altro. Il popolo è tanto poco superiore ad ogni altro che, per bocca della stessa Costituzione, deve rispettare due termini almeno indipendenti rispetto a sé, il capitale e lo Stato.

Inoltre da sempre la sovranità è stata caratteristica dello Stato. Tutti i commentatori si sono scontrati con questa contraddizione aperta dalla Costituzione fin dal suo inizio. La Costituzione vuole che il popolo sia sovrano, nella realtà il potere sovrano, superiore ad ogni altro, è quello dello Stato. Lo Stato è armato, non il popolo; è lo Stato che comanda, non il popolo; è lo Stato che stipula i trattati internazionali e dichiara la guerra, non il popolo; sono gli organi dello Stato che dispongono della libertà e dei beni dei cittadini, non il popolo.

Come conciliare allora la sovranità del popolo, proclamata in Costituzione, con la sovranità dello Stato, vigente nella realtà?

Sono state battute due strade principali. La prima tende a fare del popolo un organo dello Stato, cioè fa rientrare il popolo entro lo Stato, lo fa divenire una articolazione organica di questo: in tal modo lo Stato è sovrano perché è l'unità organica di tutta la società, e quindi è l'uno, il tutto; il popolo è ugualmente sovrano perché entro questa unità organica è l'organo che viene prima di ogni altro, l'organo appunto superiore a tutti gli altri entro l'unità dello Stato.

La seconda strada tiene ferma la distinzione-separazione tra popolo e Stato, e tende a fare dello Stato il rappresentante necessario del popolo. Il popolo cioè agisce, vuole e decide attraverso lo Stato, e solo attraverso lo Stato (perciò la rappresentanza è necessaria). Quindi lo Stato è sovrano perché è sovrano il popolo, la sovranità del popolo si riverbera necessariamente sullo Stato, perché solo essendo sovrano lo Stato può adeguatamente esprimere e rappresentare il popolo sovrano [2].

Queste due principali vie (e altre di cui non mette conto parlare qui) hanno in comune un punto essenziale: non con-

cepiscono e non ammettono neppure per un attimo che si possa concepire il popolo senza lo Stato. Cioè lo Stato è la forma di organizzazione politica necessaria del popolo. Per questa ragione è un postulato implicito della loro analisi che tra popolo e Stato non vi può e non vi deve essere contraddizione. Per questa ragione è per loro scandalo che sovranità del popolo e sovranità dello Stato non si identifichino ed è necessità assoluta trovare il modo di conciliare queste due pretese sovranità in modo che al duplice si sostituisca l'unico, che alla divisione subentri l'unità.

La verità è che la Costituzione, nella sua interna struttura, si rivela superiore ai suoi commentatori, perché la Costituzione registra e sanziona la contraddizione tra sovranità del popolo e sovranità dello Stato. Pretende, è vero, di superarla nella sua autocoscienza con l'art. 1, proclamando che il popolo è il vero sovrano; la registra e la consacra però in tutto il suo corpo allorché da un lato garantisce il popolo, i suoi diritti, la sua interna articolazione indipendente e separata rispetto allo Stato (famiglia, sindacati, partiti, confessioni religiose ecc.), e dall'altro legittima il potere dello Stato politico. La Costituzione si presenta dal punto di vista esteriore divisa in due parti, e questa divisione esteriore rispecchia la divisione sostanziale che la Costituzione registra e consacra tra popolo e Stato, società e potere politico.

La Costituzione italiana rispetto al permanente problema del rapporto tra società e Stato si colloca in opposizione netta e radicale con lo Stato organico, lo Stato corporativo, lo Stato etico, che l'ha preceduta, e in altrettanto netta e radicale antitesi con il semistato proletario preconizzato da Marx e da Lenin.

La lotta in nome della comunità sociale contro lo Stato, visto come un corpo separato che opprime e schiaccia la società, sul piano teorico è cominciata molto presto, risale per lo meno a Rousseau. Sul piano pratico politico è cominciata con gli anarchici e col marxismo. La tesi di fondo di Marx, e con lui dei maggiori teorici del proletariato, è che, con la fine delle classi e della lotta di classe, lo Stato, in quanto apparato monopolizzatore della forza, diventa inutile, si estingue. La società autogovernantesi non ha più bisogno di una forza esterna a se stessa per rimanere unita. La violenza sociale si estingue e con essa lo Stato. Quelle funzioni sociali, diverse dall'esercizio della forza, oggi svolte dallo Stato e necessarie ad ogni società (la cura dei malati, l'assistenza agli orfani, ecc.) verranno riassorbite dalla comunità, non ci sarà alcun bisogno di creare un apparato autonomo e indipendente per il loro esercizio.

A questa tendenza storica, che ha dato le prime prove di sé con la Comune di Parigi, che si è affermata in tutta la sua

pienezza con la Rivoluzione d'ottobre in Russia, che prosegue il suo cammino tortuoso e contradditorio con la Cina popolare, la borghesia ha risposto con lo Stato totalitario, fascista e nazista. Era a modo suo una risposta alle contraddizioni della società, alla contraddizione tra Stato capitalistico e lotta di classe, una riunificazione in modo forzoso, violento, conformemente alla natura del termine di partenza assunto come principale, lo Stato e quindi la borghesia. La società viene riassorbita nello Stato. Tutte le articolazioni della società (famiglia, associazioni, sindacato, naturalmente unico, partito, di nuovo e per necessità unico, comunità locali) divengono articolazioni dirette e immediate dello Stato. Una statizzazione gigantesca e forzosa, la distruzione di ogni indipendenza e autonomia fuori dello Stato. Lo Stato appunto è Stato totalitario. La società diviene una gigantesca struttura gerarchica e oppressiva in cui ogni aspetto della vita umana, singola o associata, viene tendenzialmente regolata dallo Stato. Anche la morale diviene, e non può non divenire, un affare dello Stato. Lo Stato appunto è Stato etico. La lotta tra le classi deve scomparire e con essa l'apparenza stessa delle classi. Alle classi si cerca di sostituire la corporazione, che unisce padroni e operai. Lo Stato proclama di essere corporativo.

A queste due tendenze storiche, l'una progressiva l'altra reazionaria, la Costituzione italiana reagisce tenendo ferme ad un tempo la sovranità del popolo e la sovranità dello Stato, e cioè, fuori della terminologia deviante della Costituzione, l'autonomia e indipendenza della società, e quindi della lotta tra le classi, e il potere dello Stato. L'una e l'altro sono legittimi e ineliminabili per la Costituzione, né la società deve tendere ad abolire lo Stato né lo Stato può riassorbire in sé la società [3] .

Così l'art. 1 per quel che dice e pretende esplicitamente (il popolo sovrano) è una mistificazione pura e semplice, giacché non il popolo e sovrano, ma lo Stato. Tutt'al più il popolo può piegare, indirizzare questa sovranità, ma allora in concreto non è il popolo, ma sono le diverse classi, non è il corpo elettorale (unica manifestazione sensibile del popolo) ma i diversi partiti, non è la volontà generale, ma la volontà maggioritaria che risulta dall'urto delle lotte di classe e dai rapporti di forza tra di esse.

Ma l'art. 1 della Costituzione, attraverso la falsa proclamazione della sovranità del popolo, consacra invece e tiene ferma la contraddizione tra popolo e Stato, traduce e riflette in forma mistificata la realtà di una società scissa in classi in cui né lo Stato riassorbe in sé le divisioni di classe e le violenta, né una classe prevale nettamente sulle altre, sicché tutti i termini delle contraddizioni sono garantiti e fatti salvi. La Costituzione

italiana, nel mentre tende ideologicamente a ricomporre in unità la società, sanziona e garantisce la lotta di classe, tiene saldi e fermi tutti i momenti di divisione, li garantisce tutti allo stesso modo. La sovranità del popolo è il modo ideologico attraverso cui la concreta società italiana di questi anni concepisce e vive la lotta di classe, è una ideologia che si è fatta realtà, che si concreta in assetto sociale, in realtà sociale. La realtà è diversa dalla ideologia (il popolo non è sovrano), ma la realtà è così e non diversamente anche grazie all'ideologia, la quale opponendo il popolo allo Stato (la sovranità del popolo allo Stato), permette alla società di tenere ferme nella loro autonomia e indipendenza tutte le forme di organizzazione sociale, e quindi garantisce e sanziona la lotta tra le classi.

4. *Le comunità intermedie*

«La sovranità del popolo» ci introduce direttamente negli articoli 2 e 3 della Costituzione.

Se tale sovranità, inesistente come tale, costituisce però lo strumento ideologico attraverso cui contro lo Stato viene garantita ai singoli e alle organizzazioni sociali una sfera di autonomia e di indipendenza, la verità della proclamazione dell'art. 1 sta negli articoli 2 e 3, nei quali l'ideologia della Costituzione trova il suo compimento e il suo perfezionamento.

Il disegno è a piramide (ma non in senso gerarchico). Si parte dal singolo, dalla persona umana, spoglia di ogni determinazione concreta, valore in sé e per sé, concepita astoricamente e in assoluto, secondo tutta la tradizione cristiana occidentale (art. 2: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili *dell'uomo*, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità ...»; art. 3: «E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che ... impediscono il pieno sviluppo della *persona umana*»); si passa attraverso le comunità intermedie, le formazioni sociali che fanno da passaggio, da tramite, da cemento tra l'uomo singolo e l'intera comunità statuale, e cioè la famiglia, la scuola, i sindacati, i partiti, la fabbrica, le confessioni religiose, le autonomie locali (art. 2: «... sia nelle *formazioni sociali*, ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»; art. 5: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le *autonomie locali* ...»; e poi gli articoli 18, sulle associazioni in genere, 19 e 20 sulle confessioni e associazioni religiose, 29-31 sulla famiglia, 33-34 sulla

scuola, 39 sulla libertà sindacale, 46 sulla cogestione in fabbrica, 49 sui partiti; 114-133 su Regioni Comuni e Province); per giungere infine alla Repubblica, all'intera comunità statuale che ricomprende in sé i singoli con i loro diritti inviolabili, le società intermedie con i loro diritti e doveri indipendenti e anteriori allo Stato, lo Stato coma apparato centrale che riconduce ad unità la ricchezza di articolazioni sociali ed esprime unitariamente tutto il popolo [4].

Così la Costituzione, valorando l'uomo astratto, la persona umana, riconsacrando gli immortali diritti dell'uomo e del cittadino, dall'altro attribuendo pari dignità costituzionale e funzione altrettanto essenziale all'uomo associato, tende ad una costruzione unitaria e complessa, in cui: a) sia riaffermato il valore primario dell'individuo, dell'uomo astratto; b) venga recepita la realtà storica dell'uomo associato e si tenti una sintesi tra esigenze dell'uomo astratto, valore in sé e per sé, e necessità dell'uomo associato (di quante contraddizioni sia carica questa distinzione ce lo suggerisce l'esempio del picchettaggio, in cui il crumiro si scontra con l'associazione operaia); c) venga tenuta ferma l'indipendenza dallo Stato sia dell'uomo singolo sia dell'uomo associato; d) nello stesso tempo venga gettato un ponte tra uomo singolo, uomo associato e Stato; e) la Repubblica, l'Italia, il popolo, la comunità statuale, sia considerata l'unità, l'unione, la sintesi di questa realtà composita e articolata.

Questa costruzione è il tentativo più ambizioso e consapevole di costruire l'unità e l'armonia sulla base della divisione e del conflitto, di ricondurre ad unità e ricomporre in sintesi tutta la società nel momento stesso in cui la si riconosce e la si garantisce come società scissa e conflittuale (diritto di sciopero, pluralità dei partiti, libertà sindacale, ecc.).

La proprietà privata, il profitto, la libertà del capitale, le lotte economiche tra le classi, la lotta dei partiti non sono ostacoli all'armonia e all'unità, al contrario per la Costituzione sono fattori di unità e di armonia.

5. *Costituzione italiana e ideologia della conciliazione tra le classi*

In questo quadro armonioso si introduce per la forza stessa delle cose un elemento di dubbio. Art. 3: «E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva

partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». La Costituzione confessa che la realtà di partenza non è conforme al suo disegno, che esistono in fatto cause economiche e sociali di illibertà e diseguaglianza, ma nello stesso tempo proclama fiduciosa e assicura che sulla sua stessa base la Repubblica dovrà e potrà eliminare «gli ostacoli di ordine economico e sociale, che ... », cioè, proclama che la società armoniosa dove tutti possono convivere allo stesso titolo e con pari dignità umana e sociale è proprio quella prevista e disciplinata da essa, purché la realtà si conformi al disegno costituzionale. Così proprietà privata, libertà del capitale, profitto, lotta di classe, lotta dei partiti, sovranità dello Stato, ricevono dalla Costituzione il marchio di strutture sociali valide, conformi a giustizia ed equità, di strumenti indispensabili per la felicità e l'armonia fra gli uomini in società.

La società capitalistica, per bocca della sua Costituzione, riconosce le contraddizioni e le divisioni, ma proclama che non sono antagoniste e inconciliabili: al contrario la loro sintesi è la condizione e la ragione di una società che continuamente si perfeziona e progredisce.

Tutta questa costruzione è, classicamente, ideologia, cioè falsa coscienza. Nella realtà, scientificamente, capitale e forza-lavoro sono potenze inconciliabili: produzione per il valore e produzione per i bisogni sono modi di produzione antagonisti. Poiché dunque esigenze di valorizzazione (di profitto) e bisogni umani entrano continuamente in conflitto e questo conflitto dilacerante trova soluzione solo con l'eliminazione del termine storicamente debole del conflitto (i bisogni sconfiggono il profitto; i proletari aboliscono i capitalisti e il capitale), la Costituzione mistifica la realtà e in tal modo, pretendendo di rendere eterno il conflitto, difende il termine storicamente superato (il capitale, la produzione per il valore, il profitto).

Nello stesso tempo tale falsa coscienza è la spia, la confessione che le contraddizioni della società capitalistica sono insopportabili e vanno superate: la Costituzione pretende di superarle mantenendole ferme, ma ponendosi il problema ne denuncia la natura di male sociale.

D'altra parte questa ideologia della conciliazione delle contraddizioni sulla base delle stesse contraddizioni mantenute ferme ed eternate, non è pura mistificazione rispetto alla realtà, ma è essa stessa fattore di realtà, diversa e difforme rispetto alla ideologia, ma effettiva. Questa ideologia ha prodotto e produce continuamente la specificità della lotta di classe oggi in Italia; permette alle classi in lotta di concepire e vivere il loro conflitto

appunto come conflitto che si svolge sulla base di un patto costituzionale il quale, a differenza di altri regimi passati o possibili, continua a riconoscere le libertà democratico-borghesi, si oppone alla statalizzazione di tutte le funzioni sociali, preme per le autonomie locali, riconosce il diritto di sciopero, garantisce la pluralità dei partiti e la lotta politica. Spogliati della loro carica ideologica, apologetica, del loro patetico tentativo di offrire della società capitalistica italiana una immagine idilliaca e armoniosa, questi articoli della Costituzione, il 2, il 3 e tutti quelli che si riannodano ad essi, descrivono effettivamente una società fortemente articolata e divisa. La Costituzione non ha torto quando descrive la società così come essa è, ma quando la vuol ricoprire di veli e di illusioni.

Proseguiamo dunque scoprendo alcuni di questi veli.

La Costituzione paga un tributo inevitabile alla sua ideologia della conciliazione tra le classi in più punti. Abbiamo già visto gli articoli 1, 2 e 3. Abbiamo già esaminato l'uso mistificatorio della categoria «popolo». Nei capitoli precedenti abbiamo criticato l'ideologia che si nasconde dietro la proclamazione dello sciopero come diritto e dietro la garanzia della pluralità e libertà dei partiti. Vediamo qualche altro esempio.

Nell'art. 36, parlando del salario, la Costituzione dice che la retribuzione in ogni caso deve assicurare al lavoratore e alla sua famiglia «un'esistenza libera e dignitosa». Ma consacrando subito dopo il diritto di sciopero e la libertà sindacale, ammette implicitamente che questa retribuzione (la quale deve assicurare «un'esistenza libera e dignitosa») si conquista, nella ipotesi più favorevole, con lo sciopero, cioè con la lotta; ammette che di per sé lo spontaneo corso della vita economica potrebbe anche far scendere questo salario sotto il minimo che assicura «un'esistenza libera e dignitosa», e in ogni caso confessa che non è essa Costituzione a stabilire direttamente e garantire questo minimo vitale. Come si stabilisce infatti questo minimo se non sulla base di ciò che storicamente appare il minimo per una «esistenza libera e dignitosa»? E qual è lo strumento per determinare volta a volta questo minimo se non la stessa contrattazione sindacale? In definitiva la Costituzione abbellisce la realtà della lotta di classe e spaccia quella che è una dura e dolorosa conquista, sempre rimessa in discussione dal movimento del capitale, come «esistenza libera e dignitosa».

Più volte la Costituzione dà per pacifico che esiste un interesse generale, cioè un interesse comune a tutte le classi sociali. Art. 41: «L'iniziativa economica privata (...) non può

svolgersi in contrasto con l'*utilità sociale* (...). La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a *fini sociali*»; art. 42: «La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la *funzione sociale* (...). La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge e salvo indennizzo, espropriata per motivi di *interesse generale*»; art. 43: «A fini *di utilità generale*...».

Come con la categoria *popolo* la Costituzione presuppone una unità fondamentale oltre le divisioni di classe, così con l'interesse generale la Costituzione presuppone come cosa ovvia e pacifica che tale interesse esista e sia rinvenibile, e cioè accredita la tesi che la società, oltre che divisioni, conosce ed ha interessi comuni [5].

6. *La proprietà privata accessibile a tutti*

Parlando della proprietà privata la Costituzione anzitutto assicura che essa ha una funzione sociale da svolgere, e cioè una utilità per tutti indiscussa e indiscutibile, sicché la proprietà è un elemento positivo della società; in secondo luogo la Costituzione impone alla legge di renderla accessibile a tutti (art. 42: «La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina ... i limiti allo scopo ... di renderla accessibile a tutti»), proposizione in cui sotto forma mistificatoria si nasconde una profonda verità di fatto. La proprietà privata è, nel concetto come nella realtà, la sottrazione a tutti meno che ad uno di un bene; cioè la proprietà, nel concetto e nella realtà, è la esclusione di tutti dalla proprietà a vantaggio di uno. Rispetto ad una specifica proprietà debbono esistere i non proprietari. «Renderla accessibile a tutti» significa dunque non che tutti contemporaneamente accedano alla proprietà di tutte le cose, ma che tutti abbiano almeno una proprietà da opporre alla proprietà di tutti gli altri. Ora la Costituzione non dice affatto che tutti siano eguali rispetto alla proprietà, cioè che la parte di proprietà di ciascuno sia pari, equivalente, a quella di tutti gli altri. Allora la frase pomposa «renderla accessibile a tutti» significa banalmente che tutti possono e debbono divenire proprietari di qualcosa, cosa ovvia e verissima, perché anche il più povero fra i poveri possiede almeno gli stracci che porta indosso.

Ma la verità nascosta sotto veste apologetica e mistificatoria è che in questa società tutti potenzialmente possono divenire

proprietari, e tutti lo possono divenire in forza dei rapporti economici, sicché nei fatti alcuni divengono sempre più proprietari, e altri si ritroveranno continuamente proletari. Questa norma, spogliata del tentativo di far credere che tutti sono effettivamente eguali rispetto alla proprietà (quando invece tutti nella realtà sono diseguali rispetto alla proprietà), dice giustamente che tutti possono lottare per la proprietà con le armi economiche che effettivamente posseggono, che tutti possono accedere alla proprietà, cioè sancisce la libertà della concorrenza. Libertà della concorrenza quindi che è strettamente legata alla libertà della proprietà. La proprietà deve poter circolare liberamente affinché la concorrenza possa svilupparsi realmente. La Costituzione italiana è, rispetto alla proprietà, la degna erede della rivoluzione francese, che, distruggendo tutti i vincoli feudali della proprietà, permise alla moderna proprietà borghese di svilupparsi liberamente producendo tutti i frutti di cui era carica.

7. *L'azionariato popolare*

La Costituzione dicendo nell'art. 47 che «La Repubblica (...) favorisce l'accesso del risparmio popolare (...) al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese» completa la mistificazione ideologica che era implicita nell'art. 42.

Tutti sanno, meno che la Costituzione, che esiste profonda differenza tra beni di consumo e mezzi produzione, tra il vestito che uno porta e la grande fabbrica che dà lavoro, e quindi mezzi di vita, a decine di migliaia di uomini. L'accesso alla proprietà privata dei beni di consumo è una condizione elementare di vita. Per mangiare debbo divenire proprietario in qualche modo delle cose che mangio. In una società mercantile, fondata sul mercato, generalmente si diventa proprietari acquistando le cose con danaro. Dunque in tale società l'uso produttivo dei mezzi di produzione diventa la condizione della appropriazione dei beni di consumo, perché è solo attraverso la messa in moto dei mezzi di produzione che si producono da un lato le cose da vendere sul mercato e dall'altro i redditi primari (profitti e salari) con i quali tali cose saranno comprate sul mercato. Dunque il possesso dei mezzi di produzione è il prius storico e logico rispetto al possesso dei beni di consumo. E' qui che si innesta la realtà del capitale (con la separazione tra proprietari dei mezzi di produzione e operai) e la conseguente mistificazione della Costituzione. Questa, quando riflette correttamente la realtà capitalistica

(nell'art. 36 ad es.), non può non sapere che la condizione di vita del capitale è la esistenza di non capitalisti, cioè di forza-lavoro che dalla non-proprietà dei mezzi di produzione è costretta a vendere la sua unica ricchezza, la capacità di lavoro. Allora tornando all'art. 42, delle due l'una: o la Costituzione riconosce il capitale (come in effetti lo riconosce: art. 41) e allora l'art. 42 rispetto ai mezzi di produzione è una menzogna (come in effetti è), perché non tutti possono divenire proprietari dei mezzi di produzione senza distruggere lo stesso capitale in quanto rapporto sociale; o la Costituzione vuole garantire a tutti la proprietà dei mezzi di produzione, ma allora deve negare il capitale. L'art. 47 costituisce il tentativo ideologico di superare la contraddizione. L'azionariato popolare è il sogno ricorrente di chi vuole riconciliare proprietà e lavoro. Divenendo proprietari delle azioni, i lavoratori diverrebbero azionisti del proprio stesso lavoro, compartecipi del proprio sfruttamento. La realtà si è incaricata da tempo di fare giustizia di tale illusione. Il risparmio del lavoratore non può mai essere tale che egli possa vivere solo con i frutti di esso, altrimenti cesserebbe di essere lavoratore. Si tratta dunque o di salario differito, o di un fatto individuale per cui alcuni lavoratori vivono al di sotto dei minimi sociali o tutto all'opposto hanno salari superiori ai minimi sociali (questo può spiegare perché l'azionariato popolare, dove è stato tentato, ha riguardato sempre e solo minoranze privilegiate di lavoratori). In ogni caso questa somma di danaro accantonata di per sé non è ancora capitale, lo diventa nel momento in cui funziona come capitale, ma in quel momento essa non appartiene più al lavoratore, ma al capitalista collettivo (società per azioni) che in cambio di un interesse variabile (dividendo) acquista l'assoluta disponibilità sulla somma e concretamente la fa funzionare come capitale. L'azionariato popolare al più è una forma di risparmio per incrementare il capitale, cioè per ribadire il legame-opposizione tra capitale e forza-lavoro. Ma l'illusione è tenace e dai libri e dai teorici è passata nella nostra Costituzione.

8. *La cogestione*

Questa stessa illusione, o speranza, o tentativo di ricomporre capitale e lavoro si ritrova, ancora più esplicita e plateale, nell'art. 46. «Ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con l'esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende».

Questo articolo riflette un momento storico particolare, quello immediatamente successivo alla guerra in cui i vecchi padroni o erano fuggiti o comunque erano troppo deboli e screditati, politicamente e socialmente, per riprendere il pieno dominio in fabbrica. In tale situazione si costituiscono i Consigli di gestione, organismi paritetici formati da rappresentanti dei lavoratori e dei padroni che gestirono inizialmente la ricostruzione e la rimessa in attività delle fabbriche e successivamente divennero organi consultivi per la loro gestione. La Costituzione recepisce questa realtà e tenta di perpetuarla. In effetti, per quanto volutamente concepiti fin dall'inizio come organi consultivi e non di direzione, i Consigli di gestione ben presto fanno ombra al dominio assoluto dei capitalisti e, una volta mutato il clima politico e i rapporti di forza dopo l'espulsione delle sinistre dal governo nel maggio del 1947 e la vittoria DC dell'aprile 1948, i Consigli di gestione vengono rapidamente emarginati e poi distrutti, contemporaneamente al rafforzarsi politico, economico, sociale e militare della borghesia. Col 1950 praticamente i Consigli di gestione sono tutti scomparsi [6]. L'art. 46 della Costituzione è rimasto dunque lettera morta.

E' significativo che oggi le due maggiori inadempienze costituzionali riguardino proprio l'art. 40 (legge sullo sciopero) e l'art. 46 (sulla cogestione). Sono simmetriche. La Costituzione partiva dal presupposto della conciliabilità di capitale e lavoro, e cercava i modi pratici per realizzarla. La lotta di classe ha scisso radicalmente capitale e lavoro e da un lato i padroni si sono arroccati nel loro potere, scacciandone come intrusi i rappresentanti dei lavoratori, anche se si presentavano in veste dimessa e subalterna («Gestione» delle aziende, non direzione; «collaborare alla gestione», quindi partecipare, non gestire in proprio; «nei modi e nei limiti delle leggi», quindi in modo circoscritto e rigorosamente delimitato; «in armonia con le esigenze della produzione», quindi in armonia col profitto, visto che l'art. 41 garantisce la produzione secondo il capitale); dall'altro i lavoratori si sono arroccati intorno all'unica loro arma, lo sciopero, e fino ad oggi hanno resistito vittoriosamente ad ogni tentativo di disciplina legislativa, e cioè di porre limiti al loro diritto.

L'art. 46 è un esempio di ideologia in due sensi: anzitutto perché, non essendo stato attuato, non fa parte della Costituzione vivente, resta l'espressione di un desiderio, di una tendenza sconfitta. In secondo luogo perché, per se stesso, anche se venisse attuato, esso resta espressione della ideologia della conciliazione degli interessi di classe.

L'articolo anzitutto presuppone che i lavoratori accettino di collaborare alla gestione, lasciando l'iniziativa (l'investimento) ai capitalisti. Nella realtà avviene tutto il contrario: i sindacati in generale rifiutano di immischiarsi nella gestione per non divenire complici dei provvedimenti repressivi (in senso lato) che costituiscono il 90% della gestione di ogni fabbrica, e viceversa pretendono di mettere il naso negli investimenti.

In secondo luogo l'art. 46 presuppone, come già il codice civile fascista (ancora in vigore), che i lavoratori siano dei collaboratori nell'impresa, e cioè nega la realtà dello sfruttamento e dell'oppressione in fabbrica, coprendole sotto la vernice gratificante di collaborazione. L'apologo di Menenio Agrippa si perpetua e si rinnova. Capitale e lavoro sono necessari allo stesso titolo per produrre, quindi collaborano. In realtà mezzi di produzione e lavoro non collaborano affatto perché è il lavoro che piega il mezzo di produzione al suo fine. Il capitale non è il mezzo di lavoro, ma è il rapporto sociale per cui chi possiede il mezzo di lavoro comanda su chi lavora e si appropria del suo prodotto in cambio del salario. Il capitale tanto poco collabora col lavoro, che comanda sul lavoro.

Dunque all'operaio l'unica collaborazione che resta è quella di collaborare col padrone nella sua funzione di dominio e di sfruttamento. Questa è la collaborazione prevista in realtà dall'art. 46, che cerca di spacciarla per una sorta di condominio e di parità nella gestione aziendale.

9. *Il diritto al lavoro*

Il culmine della mistificazione ideologica sta nell'art. 4: il diritto al lavoro. «La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto».

La Costituzione è essa stessa consapevole del carattere ideologico della sua proclamazione di principio. Infatti, dopo aver solennemente garantito a tutti i cittadini il diritto al lavoro, è costretta immediatamente dopo a smentirsi e ridimensionare la sua pretesa, ammettendo che questo diritto è tanto poco effettivo e realmente esercitabile che la «Repubblica (...) promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto», cioè deve creare in fatto condizioni tali da renderlo esercitabile, ammettendosi così che oggi esso non esiste pienamente.

Ma, in questo impegno, si nasconde un doppio inganno: inganno una prima volta perché è una promessa a buon mercato,

Questo articolo riflette un momento storico particolare, quello immediatamente successivo alla guerra in cui i vecchi padroni o erano fuggiti o comunque erano troppo deboli e screditati, politicamente e socialmente, per riprendere il pieno dominio in fabbrica. In tale situazione si costituiscono i Consigli di gestione, organismi paritetici formati da rappresentanti dei lavoratori e dei padroni che gestirono inizialmente la ricostruzione e la rimessa in attività delle fabbriche e successivamente divennero organi consultivi per la loro gestione. La Costituzione recepisce questa realtà e tenta di perpetuarla. In effetti, per quanto volutamente concepiti fin dall'inizio come organi consultivi e non di direzione, i Consigli di gestione ben presto fanno ombra al dominio assoluto dei capitalisti e, una volta mutato il clima politico e i rapporti di forza dopo l'espulsione delle sinistre dal governo nel maggio del 1947 e la vittoria DC dell'aprile 1948, i Consigli di gestione vengono rapidamente emarginati e poi distrutti, contemporaneamente al rafforzarsi politico, economico, sociale e militare della borghesia. Col 1950 praticamente i Consigli di gestione sono tutti scomparsi [6]. L'art. 46 della Costituzione è rimasto dunque lettera morta.

E' significativo che oggi le due maggiori inadempienze costituzionali riguardino proprio l'art. 40 (legge sullo sciopero) e l'art. 46 (sulla cogestione). Sono simmetriche. La Costituzione partiva dal presupposto della conciliabilità di capitale e lavoro, e cercava i modi pratici per realizzarla. La lotta di classe ha scisso radicalmente capitale e lavoro e da un lato i padroni si sono arroccati nel loro potere, scacciandone come intrusi i rappresentanti dei lavoratori, anche se si presentavano in veste dimessa e subalterna («Gestione» delle aziende, non direzione; «collaborare alla gestione», quindi partecipare, non gestire in proprio; «nei modi e nei limiti delle leggi», quindi in modo circoscritto e rigorosamente delimitato; «in armonia con le esigenze della produzione», quindi in armonia col profitto, visto che l'art. 41 garantisce la produzione secondo il capitale); dall'altro i lavoratori si sono arroccati intorno all'unica loro arma, lo sciopero, e fino ad oggi hanno resistito vittoriosamente ad ogni tentativo di disciplina legislativa, e cioè di porre limiti al loro diritto.

L'art. 46 è un esempio di ideologia in due sensi: anzitutto perché, non essendo stato attuato, non fa parte della Costituzione vivente, resta l'espressione di un desiderio, di una tendenza sconfitta. In secondo luogo perché, per se stesso, anche se venisse attuato, esso resta espressione della ideologia della conciliazione degli interessi di classe.

L'articolo anzitutto presuppone che i lavoratori accettino di collaborare alla gestione, lasciando l'iniziativa (l'investimento) ai capitalisti. Nella realtà avviene tutto il contrario: i sindacati in generale rifiutano di immischiarsi nella gestione per non divenire complici dei provvedimenti repressivi (in senso lato) che costituiscono il 90% della gestione di ogni fabbrica, e viceversa pretendono di mettere il naso negli investimenti.

In secondo luogo l'art. 46 presuppone, come già il codice civile fascista (ancora in vigore), che i lavoratori siano dei collaboratori nell'impresa, e cioè nega la realtà dello sfruttamento e dell'oppressione in fabbrica, coprendole sotto la vernice gratificante di collaborazione. L'apologo di Menenio Agrippa si perpetua e si rinnova. Capitale e lavoro sono necessari allo stesso titolo per produrre, quindi collaborano. In realtà mezzi di produzione e lavoro non collaborano affatto perché è il lavoro che piega il mezzo di produzione al suo fine. Il capitale non è il mezzo di lavoro, ma è il rapporto sociale per cui chi possiede il mezzo di lavoro comanda su chi lavora e si appropria del suo prodotto in cambio del salario. Il capitale tanto poco collabora col lavoro, che comanda sul lavoro.

Dunque all'operaio l'unica collaborazione che resta è quella di collaborare col padrone nella sua funzione di dominio e di sfruttamento. Questa è la collaborazione prevista in realtà dall'art. 46, che cerca di spacciarla per una sorta di condominio e di parità nella gestione aziendale.

9. *Il diritto al lavoro*

Il culmine della mistificazione ideologica sta nell'art. 4: il diritto al lavoro. «La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto».

La Costituzione è essa stessa consapevole del carattere ideologico della sua proclamazione di principio. Infatti, dopo aver solennemente garantito a tutti i cittadini il diritto al lavoro, è costretta immediatamente dopo a smentirsi e ridimensionare la sua pretesa, ammettendo che questo diritto è tanto poco effettivo e realmente esercitabile che la «Repubblica (...) promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto», cioè deve creare in fatto condizioni tali da renderlo esercitabile, ammettendosi così che oggi esso non esiste pienamente.

Ma, in questo impegno, si nasconde un doppio inganno: inganno una prima volta perché è una promessa a buon mercato,

fondata sul nulla. Attraverso quali strumenti la Repubblica garantisce a tutti il lavoro? Posto che la stessa Costituzione sancisce l'iniziativa economica e la proprietà privata, e cioè garantisce che almeno parte del lavoro non dipende dallo Stato o dagli enti pubblici, ma dai privati, come può la Repubblica impegnarsi a dare lavoro in nome di altri i quali concretamente hanno garantito dalla stessa Costituzione il potere di dare e negare lavoro? Ricordiamo: «L'iniziativa economica privata è libera», cioè almeno il nuovo investimento è libero, cioè la creazione di nuovi posti di lavoro è comunque affidata alla piena discrezionalità degli imprenditori.

Il secondo inganno sta nel fatto che la Costituzione, proprio perché è consapevole che l'investimento, e cioè la creazione di nuovi posti di lavoro, è libero, mentre fa balenare a prima vista che la Repubblica garantirà a tutti i cittadini il lavoro, in realtà dice, secondo una lettura più attenta dello stesso testo, non che la Repubblica deve garantire o comunque garantirà *direttamente* a tutti il lavoro, ma che «la Repubblica promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto» cioè garantirà *indirettamente* che si creino possibilità di lavoro, farà ogni sforzo, si adopererà affinché altri (e cioè l'iniziativa economica privata) diano lavoro. Anche quindi nella ipotesi più favorevole di un concreto e fattivo impegno della Repubblica (di tutto l'ordinamento italiano), il diritto al lavoro non sarà mai un vero e proprio diritto.

Avere un diritto significa infatti vantare una pretesa, garantita mediante la forza, verso un certo bene, sia esso una cosa materiale, una attività altrui a proprio vantaggio, una non-attività di altri. Il diritto è sempre quantificabile, certo, determinato, garantito. Diritto al lavoro in senso proprio, se la realtà corrispondesse all'uso tecnicamente corretto della locuzione, significa pretesa giuridicamente garantita (garantita con la forza) a che altri (Stato o ente pubblico o altro soggetto esattamente individuato) effettivamente mi faccia lavorare, cosicché io posso ricorrere in giudizio in caso di inadempienza e ottenere dal giudice o l'esecuzione in forma specifica (la concreta ed effettiva ammissione a quel lavoro a cui ho diritto) o comunque il risarcimento del danno.

Ora la realtà è del tutto diversa. Tutto ciò che l'ordinamento offre ai disoccupati è un sussidio, cioè una elargizione a titolo di beneficenza (che oggi assomma a 800 miserabili lire al giorno). Inoltre questo sussidio non viene concesso a tutti coloro che chiedono lavoro, ma solo a coloro già occupati che vengono licenziati, cosicché ne sono esclusi ad esempio tutti i giovani in cerca di prima occupazione.

Il diritto al lavoro, rispetto alle intenzioni dei costituenti e al senso che essi volevano e vogliono far credere a livello di massa, è una solenne presa in giro. La Costituzione fa balenare qualcosa che non esiste, che non può esistere nella società capitalistica disegnata e garantita dalla stessa Costituzione; la Costituzione vuole abbellire se stessa e la società, vende fumo, semina speranze che essa stessa sa false e irrealizzabili.

Il diritto al lavoro riacquista invece tutto il suo significato di effettiva regola conforme al capitale non appena abbandoniamo la tendenziosa interpretazione suggerita dai costituenti e ci rivolgiamo direttamente alla realtà.

Diritto al lavoro significa anzitutto diritto di scegliere il proprio lavoro, e quindi di cambiare lavoro. La regola fondamentale dell'economia capitalistica per cui il lavoratore è padrone della propria forza-lavoro, e quindi deve essere libero di venderla alle migliori condizioni di mercato; la regola che esige in principio concorrenza fra i lavoratori come fra i capitali; la regola per cui la schiavitù salariale deve affermarsi solo attraverso l'apparenza della libertà, in forza di puri meccanismi economici (il bisogno che spinge chi non ha nessuna ricchezza a vendere la sua unica proprietà, la sua capacità di lavoro), trova sanzione e consacrazione formale nella Costituzione.

Diritto al lavoro significa anche diritto a non essere impediti dal lavorare, diritto cioè a fare il crumiro. Questo risvolto inaspettato e ironico del diritto al lavoro, per cui quello che ideologicamente è il diritto (inesistente) ad ottenere un lavoro diventa nella realtà il diritto a lavorare contro coloro che lottano per ottenere lavoro (tale è la funzione del crumiro), è il capolavoro costituzionale del capitale, la tragica beffa in cui incorre chiunque pensa di sconfiggere il capitale sul suo terreno.

Diritto al lavoro infatti è parola d'ordine tutta borghese, tutta capitalistica. Anzitutto in concreto significa diritto allo sfruttamento. Se il lavoro dominante, e in tendenza esclusivo, della moderna società capitalistica è il lavoro salariato, se il lavoro salariato è lavoro produttivo di valore di cui solo una parte resta all'operaio e un'altra va al capitale, se in questa differenza gratuita a vantaggio di chi detiene i mezzi di produzione consiste lo sfruttamento, allora diritto al lavoro significa diritto al lavoro salariato, e diritto al lavoro salariato diventa diritto ad essere sfruttati. Così i lavoratori, rivendicando lavoro, rivendicano il loro sfruttamento. Naturalmente in questa società capitalistica è meglio essere sfruttati e mangiare, piuttosto che non essere sfruttati e non mangiare affatto. Le lotte per il lavoro degli operai sono dunque sacrosante. Solo che appunto sono lotte di difesa, lotte per ottenere un male (il lavoro salariato) al fine di evitare un

male peggiore (la fame). Viceversa la Costituzione presenta la vicenda in termini rovesciati, usando la parola diritto (che tradizionalmente significa situazione di vantaggio) presenta il lavoro non come un male minore, ma come un bene, non come una lotta disperata la quale non aspetta altro che condizioni favorevoli per distruggere la causa di questo male (il lavoro salariato), ma come una condizione naturale, giusta ed eterna degli uomini. Tendere ad essere sfruttati è per la Costituzione la migliore sorte possibile, è il valore più alto. Non per niente la Costituzione diceva poco prima nell'art. 1 che l'Italia è «fondata sul lavoro». Così l'art. 4 perfeziona ed esaspera l'ideologia del lavoro che permea la nostra Costituzione, presenta il lavoro salariato (e quindi il capitale) come la forma più alta di realizzazione umana, pretende che la società non possa mai superare questa soglia, che non sia praticabile società in cui col lavoro salariato scompaia in realtà lo stesso lavoro, la fatica che la pochezza del nostro dominio sulla natura ci ha finora imposto. Provatevi a chiedere: perché la Costituzione non contiene nessuna promessa che l'orario di lavoro verrà costantemente ridotto all'unisono con l'aumento della produttività delle macchine? Ecco per contrasto una chiara dimostrazione di quanto la Costituzione italiana sia infeudata alle leggi del capitale.

Eppure nel momento stesso in cui esalta il lavoro come massimo bene, come valore supremo della e nella società, la Costituzione involontariamente ne denuncia il carattere limitato e condizionato proprio della società capitalistica. Il lavoro viene concepito come un diritto, alla stessa stregua della proprietà, o del credito, come cioè una pretesa individuale verso altri. Cioè il lavoro viene concepito come qualcosa che si deve rivendicare. In tal modo la Costituzione presuppone una società scissa, separata, composta da individui la cui forma di rapporto unica e necessaria, proprio perché si tratta di persone sovrane l'una indipendente e separata dall'altra, è il diritto, la pretesa dell'uno verso l'altro, la lotta dell'uno verso l'altro per ottenere o conservare qualcosa. Così il lavoro non è una funzione sociale che tutti i membri della comunità si dividono consapevolmente per raggiungere un risultato comune, ma il lavoro svolge la sua funzione sociale (l'essere momento essenziale e ineliminabile del ricambio dell'uomo con se stesso e con la natura, condizione prima della esistenza della stessa società umana) attraverso l'urto casuale e il casuale intrecciarsi di una selva di rapporti interindividuali in cui la misura del rapporto è il diritto: il diritto del padrone di dare come non dare lavoro; il diritto del lavoratore di assumere o rifiutare quel lavoro.

E' chiaro dunque che il diritto al lavoro comporta anche il non-diritto al lavoro. Proprio perché il lavorare non dipende da una comune e consapevole decisione della comunità, ma è il risultato casuale e oggettivo di una somma indefinita di decisioni individuali, diritto al lavoro per il padrone significa, come ogni diritto, diritto di dare come di non dare lavoro, e per il lavoratore diritto di assumere come di rifiutare il lavoro.

E' vero che l'art. 4 nel secondo comma dice: «Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società». Ma intanto questa regola non dice propriamente, e non per caso, che tutti hanno il dovere di «lavorare», ma di «svolgere un'attività o una funzione». Il possidente che scrive versi o si diletta di teatro, non svolge forse un'attività? Certo, la Costituzione dice «un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società», ma chi controlla che l'attività di ognuno sia effettivamente giovevole al progresso materiale e spirituale della società? Così si scopre che la norma costituzionale non è propriamente una regola, ma un'esortazione morale. Gli unici colpiti dalle leggi del nostro ordinamento perché non lavorano sono i mendicanti, com'è giusto, perché sono gli eredi di quelle folle miserabili che scacciate dalle campagne si riversavano in città e si rifiutavano disperatamente di piegarsi alla schiavitù del salario (e che in realtà costituirono il primo grande esercito industriale di riserva della storia, di cui parla Marx nel *Capitale*). Art. 154 Testo Unico di Pubblica Sicurezza: «E' vietato mendicare in luogo pubblico o aperto al pubblico. Le persone riconosciute dalla autorità locale di pubblica sicurezza inabili a qualsiasi proficuo lavoro e che non abbiano mezzi di sussistenza né parenti tenuti per legge agli alimenti e in condizione di poterli prestare sono proposte dal prefetto, quando non sia possibile provvedere con la pubblica beneficenza, al ministro dell'Interno per il ricovero ...». Dunque chi invece può lavorare (in astratto, cioè ha capacità lavorative) e si mette a mendicare non ha diritto alla beneficenza e tanto meno al ricovero ecc., e viene punito. I mendicanti sono i poveri: quindi solo i poveri che, avendo capacità lavorative anche minime, non lavorano, sono puniti. I ricchi, che non hanno bisogno di mendicare, possono fare quello che vogliono: la legge, sotto la voce lavoro, non li conosce.

Il secondo comma dell'art. 4 in conclusione è una pia esortazione, una predica moraleggiante, ma esso nulla toglie né può togliere alla libertà di non lavorare per coloro che se lo possono permettere. E d'altra parte diritto al lavoro significa diritto di

scegliere liberamente il proprio lavoro, e proprio per questo in pratica comporta anche diritto di non lavorare affatto perché qualsiasi costrizione al lavoro diverrebbe abolizione della scelta del proprio lavoro.

L'art. 4 in definitiva ha due facce. Una puramente ideologica e mistificatoria, quando vuol far credere che tutti, volendo, possono trovare lavoro. Una reale e corrispondente a verità, quando santifica il lavoro salariato e le sue leggi e cioè di nuovo e definitivamente, il capitale e la società del capitale [7].

1. Sul lavoro e l'ideologia del lavoro citazioni in nota 7.

2. La tesi per cui il popolo è organo dello Stato sovrano è tipica della tradizione tedesca (indicazioni essenziali in AMATO, *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1962, n. 76-78). Indicazioni sulla seconda tesi (lo Stato rappresentante del popolo), che ha diverse varianti al suo interno, in MORTATI, *Istituzioni* cit. pp. 142-3. In questi due autori poi numerose citazioni su questo problema «classico» del diritto costituzionale.

La sovranità popolare è uno dei principali cavalli di battaglia della sinistra riformista e revisionista, che cade così pesantemente nella pania dell'ideologia borghese. La conseguenza è inevitabilmente un moralismo lagrimoso e sterile sul popolo sovrano che (giustamente per il capitale) non lo è affatto. Due esempi organici: L. BASSO, *Il principe senza scettro. Democrazia e sovranità popolare nella Costituzione e nella realtà italiana*, Milano, Feltrinelli, 1958; FENOALTEA, *Il popolo sovrano*, Firenze, La Nuova Italia, 1958.

3. La tesi esposta nel testo, per cui la Costituzione registra la contraddizione tra Società e Stato, presuppone la conoscenza della distinzione società civile-Stato e la connessa problematica storica. Su questo vedi da ultimo U. CERRONI, *Società civile e Stato politico in Hegel*, Bari, De Donato, 1974.

4. Gli articoli 2 e 3 della Costituzione traducono a livello costituzionale l'ideologia pluralistica e solidaristica di matrice cattolica (che in questo caso ha completamente egemonizzato la sinistra): vedi C. DI TORO e A. ILLUMINATI, *Prima e dopo il centro-sinistra*, Roma, Ideologie, 1970, pp. 77-115.

Sulle ideologie delle comunità intermedie, che della società pluralistica sono il cuore, vedi MORTATI, *La persona, lo Stato, le comunità intermedie*, Torino, ERI, 1959; P. RESCIGNO, *Persona e comunità*, Bologna, Il mulino, 1966.

5. In questo paragrafo, come in tutto il libro e in particolare nel capitolo quinto, si applica la categoria marxista dell'ideologia, concepita come falsa coscienza, e cioè da un lato mistificazione della realtà, dall'altro però essa stessa realtà sociale e quindi momento essenziale della totalità sociale, che è tale e non altra in un determinato periodo storico anche grazie all'ideologia dominante. La base di partenza più chiara di questa tesi sta in K. MARX, *Per la critica dell'economia politica*, Roma, Editori Riuniti, 1971, *Introduzione*. Lo sviluppo di

questo aspetto del marxismo, gravemente deformato nel periodo della Seconda Internazionale, che ridusse la società a economia, e l'ideologia a pura apparenza, in G. Lukács, *Storia e coscienza di classe* (1922), Milano, Sugar, 1967 e K. Korsch, *Marxismo e filosofia*, Milano, Sugar, 1966. Si veda anche F. Jakubowski, *Le sovrastrutture ideologiche nella concezione materialistica della storia*, Milano, Jaca Book, 1974.

6. Sui consigli di gestione Levi, Rugafiori e Vento, *Il triangolo industriale tra ricostruzione e lotta di classe 1945-48*, Milano, Feltrinelli, 1974; L. Lanzardo, *Classe operaia e partito comunista alla FIAT*, Torino, Einaudi, 1971; Accornero, *Il consiglio di gestione alla RIV*, Milano, 1962; un protagonista della lotta per i Cdg fu Rodolfo Morandi: vedi i suoi scritti in *Democrazia diretta e ricostruzione capitalistica*, vol. V delle *Opere*, Torino, Einaudi, 1960 (è riflessa in questi scritti l'evoluzione del pensiero di Morandi, dalle iniziali illusioni cogestionali alla finale autocritica e al disperato e vano tentativo di rivitalizzare i Consigli come organi di lotta; vedi in particolare il progetto legislativo sui Cdg del 1946, p. 115, e l'articolo del 1948 riportato alla fine del volume).

7. Sul lavoro astratto, sulla divisione del lavoro, sul rapporto lavoro-capitale, in una parola sugli aspetti complessi del lavoro nella società capitalistica buona sintesi in Illuminati, *Lavoro e rivoluzione*, Milano, Mazzotta, 1974 (con ricca bibliografia di Marx, su Marx, e di molti altri autori, marxisti e borghesi).

Sul lavoro come ricambio organico tra gli uomini e con la natura vedi A. Schmidt, *Il concetto di natura in Marx*, Bari, Laterza, 1969.

L'esposizione più organica (e sinceramente creduta) dell'ideologia del lavoro è, tra i giuristi, in Mortati, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica* (1953), ora in *Scritti*, III, Milano, Giuffrè, 1972.

La esposizione nuda e cruda del risvolto normativo del diritto al lavoro come diritto di scegliersi il proprio lavoro e diritto al crumiraggio è in Mazziotti, *Il diritto al lavoro*, Milano, Giuffrè, 1956.

VI
La Costituzione italiana per se stessa

1. *Tre strade per arrivare a definire la Costituzione*

Abbiamo esaminato la Costituzione in rapporto al capitale, in rapporto allo Stato in generale e allo Stato democratico in particolare, in rapporto all'ideologia, ma che cos'è la Costituzione in rapporto a se stessa? Come si definisce la Costituzione? cosa è e rappresenta nella società moderna, e nella società italiana di questi anni in particolare?

Per affrontare questa questione adeguatamente bisogna tenere presenti e analizzare tre aspetti più specifici della vita costituzionale di questi anni.

Col primo si coglie la essenziale continuità di tutto l'ordinamento giuridico italiano e dell'apparato statuale dal periodo fascista a quello repubblicano, per cui la Costituzione si è sovrapposta a quell'ordinamento come un cappello nuovo su un vecchio abito.

Il secondo aspetto riguarda il lungo periodo di disapplicazione della Costituzione italiana, per cui essa solo progressivamente, e oggi neppure del tutto, è divenuta regola concretamente vigente.

Il terzo aspetto concerne le possibilità di sviluppo della società contenute entro la Costituzione, e in particolare quello sviluppo già accennato in direzione di una progressiva estensione e di un crescente dominio del capitalismo di Stato.

2. *La continuità tra ordinamento liberale-fascista e ordinamento repubblicano*

E' un dato di fatto che la Costituzione italiana si è sovrapposta al vecchio ordinamento liberale e fascista senza mutarlo, tranne che al vertice della piramide. Al posto del re c'è il capo dello Stato presidente della Repubblica; al posto della Camera dei

fasci e delle corporazioni e del senato di nomina regia c'è il Parlamento bicamerale eletto a suffraggio universale e diretto; al posto del duce capo del governo, c'è un governo collegiale responsabile innanzi al Parlamento; al posto del partito unico, la libertà dei partiti. Ma al di sotto di questa nuova organizzazione dei vertici del potere statuale (ai quali va aggiunta la Corte costituzionale, organo del tutto nuovo e non per caso rimasto a lungo sulla carta), tutto l'apparato pubblico si trasferisce pari pari dal vecchio al nuovo ordinamento [1].

Restano in vigore i vecchi codici fascisti, sia quello penale che quello civile, quello di procedura penale come quello di procedura civile; resta in vigore il Testo Unico di Pubblica sicurezza del 1931; il T.U. delle leggi comunali e provinciali del 1934 integrato con quello del 1915; il regolamento penitenziario del 1931; l'istituto dei prefetti; tutta l'organizzazione dei ministeri con relativi poteri, competenze e personale amministrativo. E via via tutto l'ordinamento liberale e fascista, sia nel suo aspetto istituzionale (di organi e uffici) sia nella sua parte normativa (di regole di funzionamento), si trasferisce senza scosse dal vecchio al nuovo ordine costituzionale, sopporta pacificamente e senza rotture la fine di un regime politico e la instaurazione di uno nuovo.

Questa continuità dal vecchio al nuovo ordinamento non è solo un dato di fatto, una constatazione empirica. La stessa Costituzione la presuppone e la avalla.

La Costituzione dà una garanzia costituzionale alla Corte dei conti e al Consiglio di Stato (art. 100), cioè a due pilastri secolari dell'apparato amministrativo italiano, e implicitamente autorizza la recezione delle vecchie funzioni di tali due organismi e di tutto il sistema giuridico che si impernia su di essi (differenza tra diritti soggettivi e interessi legittimi, con conseguente differenziazione di giurisdizione, e conseguente configurazione dell'atto amministrativo; legge di contabilità dello Stato; responsabilità contabile, ecc.).

La Costituzione dà per scontato che esiste e deve esistere una Corte di cassazione (artt. 13-111), e proprio per questo presuppone che essa abbia i poteri e svolga le funzioni che possedeva e svolgeva già da prima. Cita e quindi legittima i Tribunali militari, in tempo di pace e di guerra, conferma persino la permanenza del Tribunale supremo militare (art. VI disp transitorie e finali), conferma l'ufficio e i compiti del pubblico ministero (artt. 107, 108 e 112).

La Costituzione si limita a garantire l'esistenza di Comuni e Province, senza nulla disporre nel merito rispetto ad essi (a dif-

ferenza delle Regioni, le quali, in quanto organismi nuovi del tutto, sono analiticamente disciplinate), e per ciò stesso rinvia alle leggi già esistenti in materia.

La VII disposizione transitoria, disponendo che «Fino a quando non sia emanata la nuova legge sull'ordinamento giudiziario in conformità con la Costituzione, continuano ad osservarsi le norme dell'ordinamento vigente», da un lato dimostra che l'ordinamento allora (e ancora) in vigore non veniva ritenuto pienamente conforme a Costituzione, tanto è vero che se ne prevedeva una riforma, dall'altro però ammetteva che ci si poteva ugualmente fondare sul vecchio ordinamento, il quale per questa ragione non era ritenuto così contrario a Costituzione da non poter coesistere neppure per un attimo con essa.

La Costituzione con l'art. 7 richiama direttamente i patti lateranensi del 1929, e cioè uno dei pilastri del precedente equilibrio sociale vigente sotto il fascismo, che dunque dal fascismo si perpetua nell'ordinamento repubblicano.

In conclusione i richiami espliciti o impliciti della Costituzione a istituti e regole del passato ordinamento sono tali e tanti, unitamente al fatto che la Costituzione prevede l'obbligo di una revisione normativa solo di alcuni limitati settori (e cioè l'ordinamento giudiziario, come abbiamo visto, e le leggi costituzionali non esplicitamente o implicitamente abrogate: art. XVII disp. trans. e finali), da giustificare la tesi che tra vecchio e nuovo ordinamento la regola *per volontà della stessa Costituzione* è la continuità, e la rottura invece è l'eccezione.

Cosicché nel complesso è la stessa Costituzione a legittimare la continuazione del vecchio ordinamento dal fascismo nella Repubblica.

Questo fatto si spiega evidentemente solo ammettendo che la nuova Costituzione non è in radicale contraddizione col vecchio ordinamento, ma solo con alcune sue parti, e precisamente con quelle parti, politicamente importanti ma quantitativamente minime e nei rapporti sociali secondarie, che riguardano l'organizzazione del potere costituzionale, del potere di vertice dello Stato. In che cosa consiste questa essenziale e fondamentale continuità tra vecchio e nuovo ordinamento, dov'è il suo fondamento? nel fatto che sia prima che dopo la Costituzione repubblicana la società sottostante, di cui la Costituzione repubblicana vuole essere legge fondamentale, è una società capitalistica. I rapporti di produzione, i rapporti sociali, giuridici e non giuridici, costruiti sulla base di questa struttura economica fondamentale, sono i medesimi sia prima che dopo la Costituzione. Non c'è bisogno di por mano al diritto del lavoro, al diritto di famiglia, al

codice penale, alla disciplina dei contratti, all'apparato amministrativo, perché rispetto a famiglia, lavoro, rapporti contrattuali, repressione dei delitti nulla è cambiato nei rapporti fondamentali tra le classi. Se mutamenti subito dopo la Costituzione vi saranno, essi riguarderanno aspetti nel complesso marginali, legati all'economia di guerra e a tentativi corporativi fascisti (l'immediato dopoguerra segna una grossa rivincita del liberismo economico sul protezionismo e corporativismo fascista: scompaiono, ma non del tutto e non di un colpo, istituti tipici del precedente periodo, come gli ammassi, gli alti dazi doganali, i diversi enti di settore, ecc.) [2]. Se modificazioni delle regole giuridiche si renderanno necessarie, esse spesso non dipenderanno dalla Costituzione (dalla necessità di adeguarle alla Costituzione), ma dall'evolversi della società. In altre parole in questi trenta anni di vigore della Costituzione repubblicana le leggi sono profondamente mutate in molti settori (anche se ancora oggi moltissime sono le leggi vigenti che risalgono al periodo fascista), ma perché è mutata la società. Dal punto di vista costituzionale erano compatibili con la Costituzione le vecchie leggi così come lo sono le nuove (a parte ovviamente le eccezioni di quelle norme, quantitativamente poche se raffrontate alla massa, irriducibilmente contrarie a Costituzione e via via dichiarate incostituzionali dalla Corte costituzionale). La Costituzione si è inserita come una vicenda, un incidente, uno sviluppo particolare all'interno però di uno sviluppo, di una vicenda più generale che abbraccia la società italiana sia prima che dopo la Costituzione: essa rappresenta un momento specifico all'interno della sostanziale continuità della società borghese in Italia.

3. *La inattuazione della Costituzione*

La Costituzione italiana è rimasta a lungo inattuata in molte sue parti non secondarie.

La Corte costituzionale ha cominciato a funzionare solo nel 1956, il Consiglio superiore della magistratura nel 1958, il Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro nel 1958, le Regioni addirittura sono state costituite nel 1970 e hanno cominciato a funzionare nel 1972, il referendum abrogativo è stato praticabile solo dal 1970, e il primo e per ora unico referendum è avvenuto nel 1974. Più in generale, solo dopo che la Corte costituzionale ha cominciato a funzionare (cioè dal 1956), sono state eliminate via via dall'ordinamento molte regole, soprattutto in tema di diritti di

libertà, che erano in radicale contrasto con questa o quella norma costituzionale.

Si può dire che tutto il periodo dal 1948 al 1953 è stato un periodo di tenace e costante tentativo di disattendere la Costituzione, fino a quel vero e proprio tentativo di colpo di Stato in forma legale con la c.d. legge truffa del 1953 (una legge elettorale che attribuiva un premio alla lista o a quel blocco di liste che avessero superato il 50% dei voti). Non c'è dubbio che se quel tentativo fosse riuscito, di lì a poco molte e fondamentali regole della Costituzione sarebbero state cambiate, se non tutta la Costituzione.

Che cosa era accaduto? La Costituzione, come è noto, è il frutto di un accordo politico tra i maggiori partiti di massa di allora, come di oggi, la DC, il PCI e il PSI, e rispecchia un periodo in cui tali partiti erano tutti al governo. Ma nel maggio del 1947 tale accordo si rompe a livello governativo, PCI e PSI vengono cacciati all'opposizione, con le elezioni del 19 aprile 1948, dopo una campagna elettorale terroristica, la DC riesce a conquistare la maggioranza assoluta. La Costituzione diventa singolarmente spiazzata. Essa è ora troppo avanzata rispetto all'equilibrio politico del momento. La DC non ha alcun interesse ad attuare la Costituzione, anzi prima la congela e poi apertamente alcuni settori cominciano a premere per una sua revisione. Si faccia attenzione agli inadempimenti: sono illuminanti. La DC non può fare a meno né del Parlamento, che è la fonte del suo potere, né del Governo, che è lo strumento pratico del suo dominio, né del capo dello Stato (per di più organo sicuro, ricoperto da un liberale di provata fede e capacità, come Einaudi) che rappresenta la continità e unità dello Stato. Ma la DC doveva fare a meno della Corte costituzionale, perché, come poi l'esperienza confermerà, la Corte inevitabilmente avrebbe dovuto eliminare molte norme liberticide del vecchio ordinamento, in quanto impossibili da difendere sul piano giuridico anche dal più convinto reazionario. La DC doveva congelare le Regioni, perché le Regioni avrebbero aperto una dialettica politica pericolosa per il suo monopolio del potere. La DC doveva boicottare l'istituto del referendum abrogativo, perché attraverso di esso l'opposizione avrebbe potuto incrinare il suo blocco sociale, su non poche leggi profondamente impopolari. Doveva ritardare quanto più era possibile l'istituzione del Consiglio superiore della magistratura perché le norme fasciste, attribuendo vasti e incisivi poteri sull'ordine giudiziario al ministro della Giustizia (e quindi al Governo e quindi alla DC), garantivano nel migliore e più efficace dei modi la subordinazione dei giudici al potere clericale. Quanto al Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro, anche in questo caso

meglio non rischiare la più piccola incrinatura del potere (al fondo così fragile, come poi gli anni successivi dimostreranno).

Su questa base, avvalendosi di tutto l'armamentario fascista, anche di quelle norme clamorosamente incostituzionali che poi cadranno sotto i colpi della Corte costituzionale, il governo DC attenterà e limiterà incostituzionalmente i diritti di libertà e per questa strada (a conferma del nesso inscindibile tra questi momenti, prima sottolineato) i diritti politici e il diritto di sciopero.

Ma è proprio su questo terreno che tutto il disegno cadrà e la Costituzione riprenderà la sua marcia. La DC, nonostante il potere assoluto e nonostante le scissioni sindacali di quegli anni, non riuscirà a far approvare una legge che disciplini il diritto di sciopero, così come, sul piano politico generale, non riuscirà a confermare il suo predominio assoluto, con la sconfitta del 1953. A questo punto il processo si inverte. La Costituzione comincia ad essere attuata sempre più rapidamente. Sarà, è vero, una attuazione perseguita sempre con l'intento di concedere il meno possibile. Così il Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro riuscirà un inutile aborto, senza poteri e funzioni serie; così la legge istitutiva del Consiglio superiore della Magistratura cercherà di conservare i poteri esclusivi e decisivi del ministro di Grazia e Giustizia, in particolare nell'art. 11, che subordinava ogni provvedimento del C.s.m. in materia di stato dei magistrati alla iniziativa del ministro (e su questo punto la legge sarà dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 168 del 1963); il referendum abrogativo sarà circondato da tanti limiti procedurali da ridurne fortemente l'efficacia diminuendone la pratica possibilità di svolgimento; così soprattutto le Regioni nasceranno così meschine e misere da stravolgere il primitivo disegno costituzionale [3].

Ma, nel complesso, attuata male, infedelmente rispetto alle intenzioni originarie, la Costituzione però è quasi del tutto attuata, non vi sono quasi più parti rimaste nel testo e non trasferite in qualche modo nella realtà istituzionale. Con due significative eccezioni. L'art. 46 sulla cogestione e soprattutto gli articoli 39-40 sulla contrattazione collettiva e sul diritto di sciopero.

Se pensiamo che la generale inattuazione della Costituzione negli anni 1948-56 era determinata da un attacco politico contro le organizzazioni operaie, e quindi contro i diritti politici e sindacali dei lavoratori, e che oggi l'unico articolo veramente importante non attuato è l'art. 40, per cui la legge sullo sciopero non c'è, e che tale legge non c'è perché le organizzazioni politiche e sin-

dacali dei lavoratori giustamente non la vogliono vedendo in essa un attentato alla loro libertà e al loro potere, si può concludere che per ora questo lungo braccio di ferro costituzionale si è concluso con la vittoria dei lavoratori (almeno sul piano istituzionale, e sempre entro i rigidi confini della Costituzione di uno Stato borghese), i quali, come hanno dapprima sconfitto l'inadempienza della DC e costretto alla attuazione della Costituzione le forze che prima vi si opponevano, così oggi impongono a loro vantaggio l'ultima e importante inadempienza costituzionale.

4. *La Costituzione vivente*

Quali conclusioni di ordine costituzionale trarre da tutta questa vicenda? Una prima conclusione è che la Costituzione è anzitutto un determinato assetto realmente vigente in un periodo determinato. Esiste, o può esistere, uno scarto, anche vistoso, anche notevole, tra il testo della Costituzione e la realtà costituzionale, tra ciò che è scritto in un documento formale approvato in un determinato giorno dal potere costituente e che si chiama Costituzione e ciò che realmente si pratica negli effettivi rapporti di ordine costituzionale. Non c'è dubbio che la prevalenza va data alla realtà contro le velleità, a ciò che esiste contro ciò che in pratica ha dimostrato di non avere abbastanza forza per esistere. Così negli anni '50 la Costituzione della Repubblica italiana era concretamente quella costituzione vivente che rispetto al testo costituzionale approvato dall'Assemblea costituente non conosceva la Corte costituzionale, né le Regioni, né il referendum, né il Consiglio superiore della magistratura, né altri organismi e istituti, che, pure previsti dal testo approvato dall'Assemblea costituente, non si erano tradotti nella realtà costituzionale. La società italiana si fondava in quel periodo su una ben precisa costituzione, come ogni società, ma questa costituzione in molte sue parti era diversa da quella inizialmente voluta.

Così oggi la Costituzione della Repubblica italiana è quello specifico assetto tra le principali classi e forze politiche che conosce e pratica istituti quali la Corte costituzionale, le Regioni ecc., ma non conosce né la legge che regola lo sciopero (anche se lo sciopero non è totalmente senza regola: sono rimaste in vigore norme fasciste in materia), né la registrazione dei sindacati con conseguente messa in opera del farraginoso meccanismo per stipulare contratti collettivi di lavoro previsto dall'art. 39, né la cogestione nelle aziende. Nella realtà dei rapporti di forza queste

previsioni costituzionali non si sono realizzate, non vigono, quindi non fanno parte della Costituzione vivente, dell'assetto fondamentale che concretamente regge e governa la società italiana degli anni '70.

5. *La Costituzione diviene*

Nello stesso tempo il fatto che istituti previsti non siano stati attuati per lunghi anni epperò poi, in prosieguo di tempo, mutati i rapporti di forza, siano stati attuati, come è accaduto per la Corte costituzionale, le Regioni, ecc., deve far concludere che la Costituzione è anche un processo costituzionale, un costituirsi nel tempo, un consolidarsi, un perfezionarsi del progetto costituzionale, un farsi nel tempo. La Costituzione non è, diviene.

E diviene in due sensi. Nel senso che, come il primitivo progetto e ogni successiva attuazione, integrazione o modificazione hanno avuto bisogno di una forza sociale e politica dominante che li imponesse come decisioni vincolanti, così la conservazione di tali regole costituzionali ha bisogno in ogni momento della permanenza di una forza dominante (un partito o un accordo fra partiti e tra diverse classi) che le faccia proprie e le imponga. In altre parole la Costituzione non vige perché fu voluta, ma perché oggi è voluta; vige se e finché ha dietro di sé il consenso attuale che la rende concretamente operante. La Costituzione allora diviene in un secondo senso: proprio perché abbisogna di un consenso costante, di una forza dominante che la sostenga, ogni attuazione di alcune sue parti prima non attuate, ogni sua integrazione o modificazione, avvengono e si impongono perché muta nel tempo la forza, o l'equilibrio di forze, dominante, e con esso si muta la Costituzione vivente. L'attuazione della Costituzione diviene essa stessa un mutamento: è attuazione rispetto al primitivo disegno scritto sulla carta, è mutamento rispetto alla precedente Costituzione vivente. Così la Costituzione diviene insieme con la società, insieme con gli equilibri fondamentali tra le diverse classi entro la società.

6. *Il patto costituzionale dell'Italia repubblicana*

Ma allora in base a quale criterio affermiamo che dal 1° gennaio 1948 ad oggi è esistita in Italia una sola Costituzione, sia pure in divenire? Come è possibile non cadere nel relativismo

assoluto, per cui non esiste la Costituzione italiana, ma tante costituzioni per ogni giorno, anzi ogni istante della società italiana che prendiamo in considerazione? Affermare che la Costituzione è quella che vige effettivamente, che essa è un processo, non conduce a negare l'esistenza stessa della Costituzione, cioè di un assetto fondamentale, il quale proprio perché fondamentale deve essere stabile e costante nel tempo, almeno per un certo tempo?

In realta proprio l'esame della storia costituzionale di questi trenta anni in Italia consente di stabilire che accanto al mutamento, accanto alla attuazione della Costituzione che è stata essa stessa un continuo mutamento della Costituzione vivente, è rimasto fermo in Italia un nocciolo essenziale, per cui tutti i mutamenti sono avvenuti entro una cornice rigida e come sviluppo di possibilità già contenute in questo nucleo essenziale. Questo nocciolo è il patto costituzionale tra le maggiori forze politiche e sociali in Italia, patto che aveva ed ha come contenuto minimo inderogabile questi pilastri: libertà del capitale, monopolio della forza da parte dello Stato, diritti di libertà, diritti politici (suffragio universale, pluralità e libertà dei partiti), diritto di sciopero e libertà di organizzazione sindacale. Questi pilastri non sono mai venuti meno. Il periodo 1948-53 è stato il periodo in cui maggiormente la Costituzione è rimasta inattuata, ma anche in quel periodo questo nocciolo, se fu piegato a vantaggio del capitale, non venne mai rinnegato totalmente. Certamente la logica interna di questo periodo tendeva a sovvertire il primitivo patto, e proprio per questo a sostituire la Costituzione italiana del 1947. Ma la sconfitta della DC nel 1953 seppellì per molti anni, almeno fino ad oggi, questo disegno sovvertitore del primitivo patto costituzionale, e col permanere del nocciolo essenziale, del contenuto minimo del patto costituzionale, si è conservata e mantenuta la Costituzione italiana. La vivente Costituzione si è fondata sempre su un nucleo immodificato; il processo costituzionale è avvenuto entro una cornice stabile e costante.

La Costituzione quindi da un lato è un assetto fondamentale, essenziale, invalicabile, una cornice non superabile (a meno di rompere il patto originario e quindi la Costituzione, quale che sia l'apparenza formale); dall'altro, entro questo accordo di fondo, è un continuo processo di aggiustamento e di modificazione.

Col patto costituzionale le principali forze sociali e politiche hanno per così dire deciso i personaggi principali del dramma (capitale — apparato statuale ricostruito sulla base della vecchia macchina — classi sociali — partiti — sindacati) e le regole fondamentali del gioco (libertà del capitale — sovranità, monopolio della forza, separatezza dell'apparato statuale — diritti di libertà

per tutti — diritto di sciopero — diritti politici), lasciando poi che fosse lo stesso gioco (politico e sociale) tra i personaggi principali secondo le regole fondamentali inderogabili a determinare concretamente volta a volta il reale assetto ed equilibrio tra le forze. Così nel gioco degli scacchi sono già individuati gli eserciti e sono stabilite le regole inderogabili del gioco (il modo con cui i pezzi si muovono), ma la partita nel suo concreto svolgimento dipende poi dai rapporti di forza che si stabiliscono tra i due giocatori nel rispetto delle regole.

Oggi si parla insistentemente di aggiornamenti della Costituzione, di sue modificazioni, anche profonde. Ma se vogliono essere modifiche legali, non c'è dubbio che esse potranno avvenire solo rinnovando il primitivo patto, e cioè con l'accordo di DC, PSI, e PCI. E se così sarà, non c'è dubbio che potranno cambiare molte cose nell'organizzazione costituzionale, ma non quel nocciolo fondamentale.

Non per caso è di uso comune la dizione «i partiti dell'arco costituzionale»; non per caso nella lotta politica anche più aspra non è mai mancata finora la consapevolezza che esiste un terreno minimo comune, un'ultima spiaggia, un contenuto inderogabile, ed è proprio quel contenuto essenziale del primitivo patto. Finché questo rimarrà in vigore, la Costituzione conserverà la sua forza e le sue caratteristiche fondamentali, nonostante. anzi grazie al suo processo continuo di adeguamento. Quando quel patto sarà rotto, quali che siano le forme e le apparenze, la Costituzione italiana del 1° gennaio 1948 sarà rotta, e al suo posto entrerà in vigore una nuova Costituzione.

In tal modo tutti i fatti sin qui ricordati trovano una loro razionale spiegazione.

Si spiega perché la Costituzione si è sovrapposta ad un ordinamento che in quasi tutte le sue parti è rimasto immutato. La Costituzione è un patto sociale che riguardava e riguarda alcuni rapporti fondamentali tra le classi, la definizione di alcune fondamentali regole del gioco (della lotta), ma non toccava immediatamente la società borghese nel suo complesso e quindi lo Stato nelle sue caratteristiche essenziali di apparato burocratico e militare separato dalla società. La Costituzione sanziona un mutamento di equilibrio politico tra le diverse classi, anzitutto tra borghesia e proletariato, la instaurazione di diverse regole del gioco nella lotta tra le classi, ma all'interno della continuità della società e dello Stato borghese.

Si spiega sia la non attuazione, che l'attuazione progressiva della Costituzione, la esistenza di una sola Costituzione repubblicana vigente ininterrottamente dal 1° gennaio 1948 ad oggi,

come il suo continuo mutamento. Il patto costituzionale è il limite invalicabile del gioco nella lotta tra le classi, rappresenta il momento della stabilità e della continuità, sul cui fondamento e al cui interno il concreto gioco, il risultato effettivo dello scontro di classe, ha concretato volta a volta in modo peculiare il complesso delle norme costituzionali, l'insieme dell'assetto costituzionale.

Su questa base si spiega, si giustifica e si può prevedere il continuo adeguamento costituzionale, sia quello che si traduce in espliciti e formali mutamenti del testo costituzionale, sia quello che si esprime attraverso nuove leggi ordinarie che danno concretezza e sviluppo diversi dal passato a principi generali consacrati in Costituzione, sia quello che si realizza attraverso la molecolare e impercettibile variazione del peso e del significato delle diverse formule costituzionali in rapporto e in dipendenza delle continue e impercettibili variazioni nel corpo della società.

7. *Il capitalismo di Stato come tendenza costituzionale*

In particolare una variazione continua, destinata ad incidere più ancora che in passato, è necessario ricordare per la sua importanza determinante, nella società come nell'equilibrio costituzionale: l'estendersi, approfondirsi e accrescersi del capitalismo di Stato (e più in generale dell'intervento diretto dello Stato nell'economia).

Abbiamo già visto precedentemente che la conduzione diretta di attività economiche da parte dello Stato, o comunque di enti pubblici, è prevista e legittimata dalla Costituzione.

Art. 41: «La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché *l'attività economica pubblica...*»; art. 42: «La proprietà è *pubblica* o privata. *I beni economici* appartengono allo Stato, ad enti o a privati». Art. 43: «A fini di utilità generale la legge può *riservare originariamente o trasferire*, mediante espropriazione e salvo indennizzo, *allo Stato,* ad *enti pubblici* o a *comunità di lavoratori o di utenti,* determinate *imprese* o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale».

Quindi l'attività economica pubblica è anzitutto prevista, e considerata come normale, nei servizi pubblici essenziali (ad es. ferrovie), per le fonti di energia (ad esempio energia elettrica), o in situazioni di monopolio (praticamente oggi tutti i settori industriali principali, nei quali una o poche imprese giganti controllano tutta la produzione e il mercato di quel settore).

Naturalmente se si volesse interpretare alla lettera l'art. 43, la nazionalizzazione sarebbe possibile, se non ricorrono le altre ipotesi, solo quando nel settore vi è una sola impresa, ma sarebbe una interpretazione riduttiva, non corrispondente alla realtà, perché di fatto l'oligopolio presenta caratteri analoghi al monopolio puro, e proprio per questo sarebbe una interpretazione non rispondente alla ragione della norma costituzionale, che ha di mira una situazione di controllo di fatto del mercato, non una definizione astratta di monopolio. Comunque sia, l'art. 43 non esaurisce affatto i campi in cui può esplicarsi l'attività economica pubblica, anzi costituisce un caso eccezionale e marginale, perché prevede quei casi in cui lo Stato entra nella produzione diretta di beni e servizi attraverso la via dell'autorità (la nazionalizzazione), che è nettamente secondaria in Italia rispetto alla strada puramente economica, con cui lo Stato entra nella produzione comprando o fondando imprese come qualsiasi privato. Nell'Italia repubblicana lo strumento nazionalizzazione è stato usato una sola volta per l'energia elettrica, con l'istituzione dell'ENEL, e ugualmente una sola volta è stato usato lo strumento «riserva originaria», a vantaggio dell'ENI (ma solo per la Valle padana). In tutti gli altri casi lo Stato ha accresciuto la sua quota di partecipazione alla produzione e agli investimenti usando i normali strumenti di mercato.

La vicenda è nota e risale al fascismo (per le imprese municipalizzate risale alle prime amministrazioni socialiste). Le grandi banche miste del tempo (prima della riforma bancaria del 1926 e 1936), potevano allora, a differenza di oggi, investire i depositi in azioni industriali (e cioè in pratica concedere prestiti divenendo partecipi del capitale di rischio), col risultato che sia durante la prima violenta crisi avvenuta in Italia dopo la prima guerra mondiale e la conseguente fine della produzione di guerra, sia soprattutto durante la crisi del 1929 che si abbatté per anni su tutto il mondo capitalistico, i portafogli delle banche erano immobilizzati in azioni il cui prezzo era crollato e che erano invendibili sul mercato. Lo Stato smobilizzò questo capitale congelato in azioni, acquistando tali azioni in cambio di danaro liquido. In tal modo lo Stato si trovò proprietario di grandi complessi industriali, in quel momento in crisi. L'iniziale intenzione era di risanare, con danaro pubblico, tali imprese, e a risanamento avvenuto rivenderle ai privati. La realtà dello sviluppo capitalistico impose invece di rendere definitivo quello che sembrava transitorio. Fu costituito l'IRI, e l'IRI riaffermò la sua funzione e il suo ruolo istituzionale ormai insostituibile nel secondo dopoguerra, quando, soprattutto col piano siderurgico, rap-

presentò un momento fondamentale di impulso nel settore trainante dell'acciaio e quindi per tutta l'economia. L'IRI col suo esempio suggerì la costituzione via via dell'ENI, dell'EGAM, della GEPI, dell'EFIM. Il sistema come è noto si articola in imprese operative, che sono normali società per azioni, sottoposte in tutto alle norme del codice civile sulle società per azioni, e in enti di gestione, che sono holding finanziarie le quali posseggono le azioni (o tutte o quote in genere di maggioranza) di quelle società operative, e le amministrano (spesso attraverso la costituzione di holding intermedie di settore; così l'IRI si articola in Finsider, Finmeccanica, ecc.). Questi enti pubblici di gestione a loro volta dipendono, più formalmente che sostanzialmente, dal Ministero delle partecipazioni statali, istituito nel 1956.

Questo meccanismo esigerebbe uno studio specifico. Qui è opportuno sottolineare solo alcuni aspetti.

Anzitutto in linea di massima il sistema delle partecipazioni statali funziona secondo le stesse leggi economiche che reggono tutte le imprese private. Il famoso art. 3 della legge istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali (22 dicembre 1956, n. 1589), nel quale si stabilisce che «le partecipazioni (...) verranno inquadrate in enti autonomi di gestione, operanti secondo criteri di economicità», non fa altro che esprimere una esigenza economica assoluta, che si sarebbe imposta indipendentemente dalla prescrizione normativa (come del resto si era imposta per l'innanzi). Il criterio della economicità vuole sottolineare molto banalmente che tali imprese producono per il mercato, e quindi debbono ricavare dalle vendite almeno quanto è necessario per rinnovare le macchine usurate (ammortamento) + sopportare il costo delle materie prime + pagare i salari. Ma, in regime capitalistico, quale è quello vigente in Italia sotto la protezione della Costituzione italiana (regime per di più inserito nel mercato mondiale), nessuna impresa è economica se si limita solo a sopravvivere: il movimento della concorrenza, il profitto come criterio di validità sociale della produzione (per cui i capitali si ritraggono dalle sfere con scarso profitto per spostarsi nelle sfere con maggiore profitto), impongono anche alle imprese pubbliche di investire continuamente, di allargare la produzione, di migliorare le macchine e i procedimenti lavorativi, di accrescere la quota di mercato, se non vogliono entrare in crisi. Nel capitalismo non si può stare fermi: o si va avanti o si viene cacciati dal mercato. Se le imprese pubbliche non tendessero anch'esse al massimo profitto sul mercato (e qui poco importa come viene calcolato tale profitto, se su un lungo arco di tempo e su un'ampia gamma di settori, o giorno per giorno) e al rinvestimento continuo di tali profitti, non

reggerebbero alla concorrenza nazionale e internazionale, al punto da mettere rapidamente in crisi lo stesso equilibrio costi-ricavi. Anche se lo volessero, le imprese pubbliche non potrebbero rinunciare ai profitti (al nuovo investimento). A meno di gravare per questa voce totalmente sullo Stato. E così in parte già avviene, ogni qual volta gli enti delle partecipazioni chiedono ed ottengono aumenti del fondo di dotazione. Ma questo intervento dello Stato intanto è possibile in quanto lo Stato aumenta le imposte (o trasferisce le imposte da un impegno ad un altro), in quanto cioè lo Stato riprende con una mano (le imposte) quello che dà con l'altra (i fondi di dotazione). Il nuovo investimento pubblico in tal caso si fonda su una acquisizione coattiva di parte del plusvalore totale, che anziché venire distribuito sotto forma di profitti delle imprese che l'hanno immediatamente realizzato, viene rastrellato dallo Stato con mezzi autoritativi. Ma questo meccanismo altera, senza sostituirle, le leggi del capitale, e provoca alla lunga una crisi irrefrenabile. Infatti, se le imprese pubbliche non riescono a reperire attraverso il mercato i fondi per il nuovo investimento, e debbono affidarsi in toto allo Stato, questo significa che il mercato ha dimostrato la non validità delle imprese pubbliche, la loro incapacità a funzionare correttamente sulla base della legge del valore, al punto che debbono essere puntellate con mezzi extraeconomici (le imposte, fatto autoritativo). Lo Stato sottrae con le imposte danaro (capitale) a quelle imprese che, secondo le leggi del capitale, si dimostrano vitali e vendono a prezzi di produzione (c + v + p), per trasferirlo ad imprese che invece dimostrano di essere capitalisticamente inefficienti (di non riuscire a vendere ai prezzi di produzione). Si aprirebbe una spirale, una voragine senza fine, uno spreco di capitale alla lunga insopportabile; tutto il sistema dovrebbe sovvenzionare imprese capitalisticamente inefficienti, e come una impresa fallisce se continua a tempo indeterminato a produrre in perdita, così il sistema fallirebbe se dovesse finanziare senza profitto e a tempo indeterminato le imprese pubbliche. Ecco perché i fondi di dotazione non possono costituire la totalità dell'investimento pubblico, ma solo l'eccezione; ecco perché le imprese pubbliche fino ad oggi o si sono autofinanziate (con profitti non distribuiti) o hanno fatto ricorso al normale mercato dei capitali (obbligazioni e prestiti bancari); ecco perché l'esaurirsi di queste fonti e il ricorso sempre più frequente alle dirette sovvenzioni statali è un segno di crisi del sistema economico, e allarma giustamente tutta la borghesia.

Sembra dunque che tra capitale privato e capitalismo di Stato non vi sia alcuna distinzione economicamente significativa.

Eppure il dominio del capitalismo di Stato continua irresistibilmente a crescere ed approfondirsi, in Italia come in tutti i paesi capitalistici. Non è evidentemente un puro mutamento di forma giuridica.

Già la società per azioni ha da lungo tempo creato una scissione tra proprietà formale, giuridica, dei mezzi di produzione, e direzione dell'impresa. Le due funzioni non coincidono più necessariamente: il capitale ha creato da tempo i suoi funzionari, i suoi rappresentanti, separati dalla proprietà dei mezzi di produzione. Il capitalista come proprietario del capitale e il capitalista come organizzatore della produzione non coincidono: nelle società per azioni il primo è l'azionista, che può ridursi e normalmente si riduce ad un puro percettore di cedole (dividendi), il secondo è il manager, o lo staff dirigente, che ha la concreta responsabilità di dirigere l'impresa, e che o possiede una quota molto piccola del capitale nominale, o talvolta neanche una azione divenendo un puro funzionario del capitale (lautamente pagato, come è ovvio). Il capitalismo di Stato ha portato questa scissione alle estreme conseguenze. Il capitale si svincola totalmente dai singoli capitalisti, acquista la sua forma pura ed assoluta di capitale collettivo separato dalle vicende e dalle contingenze dei singoli, perdendo ogni rapporto con la proprietà privata, rivela pienamente la sua natura di meccanismo sociale oggettivo. E' il capitale per eccellenza.

Il capitalismo di Stato quindi, in quanto forma giuridica di organizzazione per cui al posto dei capitalisti vi sono i funzionari del capitale, ha trovato aperta la strada dallo stesso capitalismo privato giunto alla forma delle società per azioni. La spinta decisiva però per il suo affermarsi è economica. In molti settori la concentrazione di capitali per iniziare e continuare la produzione è di tale entità, il periodo di rotazione del capitale (e cioè il periodo di attesa prima che il capitale possa essere reintegrato: si pensi al tempo che intercorre tra la progettazione e la vendita di un grande aereo) è così lungo, il rischio in caso di insuccesso così alto che solo lo Stato, e cioè la potenza politica concentrata, può accollarsi il compito della produzione in tali settori per conto del capitale collettivo.

In secondo luogo l'enorme concentrazione in molti settori industriali ha determinato la conseguenza che la produzione non può assolutamente prescindere dalle decisioni politiche (l'industria automobilistica, quella del cemento ecc., debbono sapere in anticipo se lo Stato costruirà autostrade o ferrovie, e possibilmente debbono essere in grado di imporre allo Stato la decisione a loro favorevole); reciprocamente le decisioni politiche

sono vuote se non si accordano e non si coordinano con le decisioni dei grandi gruppi economici. Di qui un duplice movimento: la ricerca da parte dei grandi gruppi economici di strumenti e meccanismi istituzionali per programmare congiuntamente col potere politico il nuovo investimento; la necessità per il potere pubblico di controllare più da vicino e direttamente l'economia, e questo è tanto più facile quanto più in tutti i settori decisivi c'è almeno una grande impresa pubblica che funga da campione (per conoscere le esigenze economiche di un settore, la struttura dei costi, il processo produttivo ecc.), o da stimolo, o da strumento di condizionamento, a secondo delle esigenze.

In terzo luogo il movimento operaio preme per l'estendersi del capitalismo di Stato, preme cioè affinché la forma corrisponda alla sostanza, la proprietà pubblica segua il crescente finanziamento pubblico. Se è lo Stato in prima persona che finanzia il nuovo investimento e se ne accolla il rischio, che sia lo Stato a divenire anche formalmente proprietario. E ciò non per astratto amore di verità, ma perché la proprietà pubblica, e il connesso potere di controllo dello Stato, accresce la possibilità di mediazione dello Stato nei confronti dei conflitti di classe, e quindi il potere del sindacato e del movimento operaio per piegare tali conflitti a proprio vantaggio.

Una volta avviato, il capitalismo di Stato cresce su se stesso per forza propria. Infatti le imprese pubbliche di necessità sono fra le più grandi, rappresentano le più vaste concentrazioni di capitale (proprio perché è nei settori concentrati che si genera la necessità dell'intervento pubblico diretto); esse debbono continuamente espandersi per sopravvivere, ed hanno mezzi superiori alle altre. Cosicché progressivamente, per la forza del meccanismo economico, le imprese pubbliche crescono su se stesse, invadono sempre nuovi settori, divengono percentualmente sempre più grandi. E non possono fare diversamente.

Queste sono schematicamente alcune delle ragioni di fondo che spingono all'estendersi ed approfondirsi del capitalismo di Stato. Comunque non è questa la sede per spiegare compiutamente e approfonditamente le ragioni e i meccanismi del capitalismo di Stato. Qui interessano piuttosto le conseguenze sul piano costituzionale.

La prima conseguenza è un restringimento di fatto delle libertà borghesi. Le libertà democratico-borghesi sono sempre state libertà per i borghesi, perché in quanto libertà formali si affidavano per il loro effettivo esercizio alle possibilità di fatto che ciascuno aveva. Per i borghesi erano vere libertà, perché i borghesi avevano un potere economico indipendente rispetto a

tutti, Stato compreso. Il padrone era libero economicamente, e quindi anche culturalmente e politicamente. La indipendenza economica diveniva la base effettiva e reale di una indipendenza morale, civile, politica, culturale. Su questa base è fiorita la civiltà e la cultura borghese, col suo culto dell'individuo e della libertà come indipendenza. Valori reali, se rapportati ai borghesi.

Il capitalismo di Stato, distruggendo l'indipendenza economica dei singoli borghesi, esaltando il capitale collettivo contro i singoli capitalisti, riduce i borghesi a funzionari del capitale e proprio per questo li priva di ogni libertà. Alla lotta e alla concorrenza, alla indipendenza e al libero confronto tra i singoli borghesi, il capitalismo di Stato sostituisce in tendenza una complessa gerarchizzazione e dipendenza universale, anche dei dirigenti divenuti funzionari, anche dei capi, divenuti gli interpreti obbligati di un gigantesco sistema integrato e coordinato, in cui trionfa il principio di gerarchia e lo spirito burocratico. Naturalmente non è guardando indietro che si supera la contraddizione, non è sognando impossibili e reazionari ritorni al capitalismo della libera concorrenza che si pone rimedio a questo crescente dominio totalitario del capitale. Ma entro il capitale il destino delle libertà borghesi è quello di restringersi piuttosto che di allargarsi.

In secondo luogo la crescente forza del capitalismo di Stato è il prodotto-risultato (e a sua volta la causa) di una crescente socializzazione della produzione, e quindi di una crescente integrazione-dipendenza delle singole parti dal sistema complessivo. I margini di autonomia dei singoli settori decadono, e ancor più decadono quelli delle singole imprese; il sistema diviene vieppiù rigido ed esige un coordinamento sempre maggiore.

Di qui i ripetuti tentativi di programmazione, dove parzialmente riusciti (come in Francia), dove per ora falliti del tutto (come in Italia). La programmazione diventa contradditoriamente una esigenza del capitale. Esigenza contradditoria, perché si programma (e cioè si tende a predeterminare tutte le scelte per renderle coerenti) al fine però di garantire e conservare il mercato, la lotta tra i singoli capitali (le imprese e i grandi gruppi economici), il profitto e la ricerca del massimo profitto, e cioè la separatezza e indipendenza dei singoli capitali anche pubblici, la concorrenza tra di essi (in forme nuove), la universale dipendenza di tutti dal mercato e dalle leggi della domanda e dell'offerta, in una parola per conservare l'anarchia del sistema [4].

Queste due tendenze contradditorie, per cui da un lato tutta la società in tendenza diventa articolazione del capitale e tutti gli uomini sono subordinati al capitale, e dall'altro lo Stato deve

correre in aiuto del capitale e il capitale deve piegare direttamente lo Stato alle sue esigenze, sono alla base di quei processi contorti e graduali che però convergono tutti verso il costituirsi-integrarsi di una nuova classe dirigente, composta articolatamente da dirigenti del capitalismo di Stato, burocrati dello Stato, dirigenti dei partiti dominanti. Si genera un continuo intreccio, scambio, coordinamento, passaggio tra questi tre settori principali della società capitalistica moderna, con l'emarginazione del borghese proprietario individuale, nettamente svantaggiato rispetto ai nuovi potenti, e l'emergere fragoroso di questa nuova borghesia, che concentra in sé potere economico, politico e statale, cioè una somma di potere assolutamente soverchiante. Le contraddizioni all'interno di questa nuova borghesia, le distinzioni di status e di funzioni, le diverse sollecitazioni a cui sono soggette le diverse componenti, non impediscono ad esse di riconoscersi come parti essenziali ed interscambiabili dello stesso meccanismo, che nell'intreccio-integrazione tra economia, Stato e politica cerca i mezzi per continuare a dominare sulla società, per perpetuare il suo dominio di classe, mediando tutte le contraddizioni e componendole nel nuovo Stato totalitario, l'ultimo (in ordine di tempo) tentativo che il capitale compie per superare le contraddizioni da esso stesso prodotte.

Il capitalismo di Stato contro il capitalismo privato (sempre più ricacciato in settori marginali e secondari); la programmazione contro la pura anarchia; l'intervento dello Stato contro il liberismo; l'integrazione dei vertici economici, politici e burocratici contro i movimenti delle masse, la creazione di una generale dipendenza di tutti contro le autonomie e le libertà delle formazioni sociali; la universale mediazione dello Stato tra tutte le classi e in tutti i conflitti sociali; in una parola, sulla base del consenso formale, della libertà di articolarsi in partiti, sindacati, associazioni, ecc., sulla base del mercato e della libertà del capitale, la creazione di un nuovo tipo di Stato totalitario, che ha nel capitalismo di Stato e nella sua integrazione-intreccio con l'apparato statuale e la direzione dei partiti dominanti il suo cuore e il suo asse fondamentale. Questa è oggi la tendenza dominante nella società, e questo è oggi quindi lo sviluppo interno alla Costituzione repubblicana. E' da qui che verranno le spinte per nuove revisioni costituzionali e per ulteriori adeguamenti della Costituzione. Il dramma costituzionale, di cui il primitivo patto costituzionale aveva stabilito i protagonisti e le regole principali del gioco, cerca ciecamente la sua soluzione, e la costruisce giorno per giorno. E' una soluzione tutta capitalistica, tutta borghese. Tra i personaggi principali del dramma invece c'era e c'è ancora la classe operaia, con i suoi diritti di libertà, con i suoi diritti

politici, col suo diritto di sciopero. Il dramma dunque non è concluso.

1. Sulla continuità tra ordinamento fascista e ordinamento repubblicano vedi PAVONE, *Sulla continuità dello Stato nell'Italia 1943-45*, in «Riv. di storia contemporanea», 1974, n. 12. La questione è vecchia come la Costituzione, e rinasce continuamente, non a caso, poiché è ricca di implicazioni politiche. Vedi CALAMANDREI, *Introduzione storica sulla costituente*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, a cura di Calamandrei e Levi, Firenze, Barbera, 1950, vol. I, che sottolinea il momento della rottura; nello stesso senso da ultimo S. D'ALBERGO, *La Costituzione nella continuità dello Stato*, in *Democrazia e diritto*, 1973, p. 93 sgg. Sulla continuità dell'apparato statale vedi S. CASSESE, *L'immunità della burocrazia*, in «Pol. dir.», 1971, n. 195; CHELI, *Il problema storico della Costituente*, in «Pol. diritto», 1973.

2. Sullo smantellamento progressivo delle disposizioni fasciste in tema di economia e la vittoria del liberismo nell'immediato dopoguerra vedi GRAZIANI, *L'economia italiana 1945-1970*, Bologna, Il mulino, 1972, p. 13 sgg. Sulla politica economica del fascismo vedi P. GRIFONE, *Il capitale finanziario in Italia* (1940), Torino, Einaudi, 1971.

3. Sulla non attuazione della Costituzione e la storia costituzionale del primo ventennio vedi CHELI, *La Costituzione alla svolta del primo ventennio*, in «Pol. dir.», 1971.

4. Sulla nascita dell'IRI, sul regime delle imprese pubbliche in Italia, sul finanziamento dell'industria di Stato, e non, da parte dello Stato nel dopoguerra, si possono leggere: POSNER E WOOLF, *L'impresa pubblica nell'esperienza italiana*, Torino, Einaudi, 1967; SARACENO, *L'IRI*, vol. III, *Origini, ordinamenti, attività*, Torino, 1956; GALGANO, *Le società per azioni in mano pubblica*, in «Pol. dir.», 1972, n. 5, p. 688; AMATO, *Il governo dell'industria*, Bologna, Il mulino, 1972.

Sul capitalismo di Stato in Francia utili informazioni in AA.VV., *Trattato marxista di economia politica*, 2 voll.,Roma, Editori riuniti, 1973. Per una esposizione generale del problema vedi E. MANDEL, *Trattato di economia marxista*, 2 voll.,Roma, Savelli, 1974.

Naturalmente il capitalismo di Stato in senso stretto (il capitale di proprietà statale) si colloca all'interno dello sviluppo del capitalismo monopolistico ampiamente finanziato e sostenuto dallo Stato (è da ricordare che molto spesso con l'espressione capitalismo monopolistico di Stato ci si riferisce a questo più vasto fenomeno che ricomprende anche imprese formalmente private). Su di esso si veda l'ormai classico SWEEZY e BARAN, *Il capitale monopolistico*, Torino, Einaudi, 1968, e il libro citato di MANDEL. Cose utili si possono leggere in M. COLITTI, *Le grandi imprese e lo Stato*, Torino, Einaudi, 1972; G. RUFFOLO, *La grande impresa nella società moderna*, Torino, Einaudi, 1967.

Sulla nascita del capitalismo di Stato sotto il fascismo vedi P. GRIFONE, *op. cit.*

Sul capitalismo di Stato, la separazione tra proprietà privata e direzione delle imprese, le ideologie sorte su questa base ecc. sono apparsi recentemente tre libri molto informati e stimolanti: CAVAZZUTI, *Capitale monopolistico impresa e istituzioni*, Bologna, Il mulino, 1974; GALGANO, *Le istituzioni dell'economia capita-*

listica, Bologna Zanichelli, 1974; FENGHI, *Leggi del capitalismo e diritto dell'impresa*, Bari, De Donato, 1974.

Per quanto riguarda il rapporto tra fondi di dotazione e capitale da prestito delle imprese pubbliche si calcola che solo il 20% degli investimenti delle imprese pubbliche derivi da fondi statali: il resto sono o autofinanziamenti o prestiti sul mercato (COLITTI, *op. cit.*, p. 110, nota 1).

Sulla programmazione in Italia rinvio al mio articolo *Nascita e morte della programmazione in Italia*, in «Critica del diritto», 1975, n. 1; sulla programmazione in generale nelle moderne società capitalistiche vedi DELILEZ, *La planification dans les pays d'economie capitaliste*, Mouton, Paris La Haye, 1968.